

БАЛТИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ им. ИММАНУИЛА КАНТА

**КОНСТИТУЦИЯ И ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПРОГРЕСС
ВТОРЫЕ ПРОКОПЬЕВСКИЕ ЧТЕНИЯ**

Научное электронное издание

**Калининград
Издательство Балтийского федерального университета им. И. Канта
2019**

**© БФУ им. И. Канта, 2019
ISBN 978-5-9971-0559-4**

Рецензенты:

И. В. Минникес — д-р юр. наук
А. В. Должиков — канд. юр. наук

Ответственные редакторы:

М. С. Саликов — д-р юр. наук, проф. (УрГЮУ)
О.А. Заячковский — канд. юр. наук, доц. (БФУ им. И. Канта)

Редакционная коллегия:

канд. юр. наук, доц. *И. И. Балаклеец*,
канд. юр. наук, доц. *Е. В. Герасимова*,
канд. юр. наук, доц. *И. Л. Ландау*,
д-р юр. наук, доц. *С. В. Лонская*,
канд. юр. наук *А. В. Саленко*,
д-р юр. наук, проф. *О. Е. Финогентова*

Конституция и общественный прогресс. Вторые Прокопьевские чтения : матер. междунар. науч.-практ. конф. Калининград, 6-8 декабря 2018 г. / отв. ред. М. С. Саликов, О. А. Заячковский [Электронный ресурс] : научное электронное издание. — Калининград : Изд-во БФУ им. И. Канта, 2019.

Представлены доклады участников международной научно-практической конференции «Конституция и общественный прогресс. Вторые Прокопьевские чтения», состоявшейся в Балтийском федеральном университете им. И. Канта 6-8 декабря 2018 г.

Сборник предназначен для научных и практических работников, преподавателей, аспирантов, студентов юридических вузов.

ВВЕДЕНИЕ

Международная научно-практическая конференция «Вторые Прокопьевские чтения: Конституция и общественный прогресс» проводилась в Балтийском федеральном университете имени Иммануила Канта 6—8 декабря 2018 г. и была посвящена 100-летию Конституции РСФСР 1918 г. и 25-летию Конституции Российской Федерации 1993 г.

Формат чтений, посвященных памяти доктора юридических наук, профессора Виктора Павловича Прокопьева (1937—2008), видного российского ученого, организатора науки и образования в Калининградской области, многолетнего декана юридического факультета Калининградского государственного университета (позже — Российского государственного), уже во второй раз собрал правоведов из ведущих вузов России и зарубежья.

В 2018 г. конференция проводилась при поддержке реализуемого в Балтийском федеральном университете им. И. Канта проекта «5—100»; партнерами конференции выступили Ассоциация юристов России, Межрегиональная ассоциация конституционалистов.

В докладах участников «Вторых Прокопьевских чтений» конференции и в состоявшейся дискуссии были обсуждены теоретические и историко-правовые проблемы конституционного развития, эволюции конституционных ценностей, конституционной динамики общественных отношений, международно-правовых и сравнительно-правовых аспектов конституционализма, вопросы частного права, социально-правовых и информационных процессов в конституционном

измерении, конституционных основ юридической ответственности. Основная часть материалов конференции представлена в данном сборнике.

Разнообразие методологических подходов, научных позиций, избранной проблематики — все это можно найти в статьях авторов. Тем не менее общей платформой и источником научных идей участников конференции выступает конституционализм. Именно это многогранное правовое явление объединило на одной площадке представителей различных областей юридической науки: теоретиков и историков права, философов, конституционалистов, цивилистов, криминологов. Через призму конституционализма рассмотрены ценностные аспекты права и общества, эволюция институтов государства, правовой статус различных субъектов, реализация правоотношений, сравнительно-правовые проблемы государства и права. Интерес авторов простирается от фундаментальных вопросов и поиска закономерностей развития правовых идей и государственно-правовых институтов до прикладных задач правотворческой, правоприменительной, правоохранительной деятельности.

Именно такой — междисциплинарной, объединяющей, дискуссионной — задумывалась и стремится позиционировать себя научная площадка Прокопьевских чтений в Балтийском федеральном университете им. И. Канта. Ведь научное знание не имеет границ, оно существует в диалоге, отношениях взаимного интереса и взаимоуважения, в поисках истины и создании новых смыслов. С пониманием этих основополагающих начал науки обсуждали участники конференции многообразные проблемы конституционного развития. С результатами их исследований мы предлагаем ознакомиться заинтересованным читателям.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОБЛЕМ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

УДК 340.1

Д. И. Луковская, И. Б. Ломакина

Идея конституционализма в ее исторической эволюции

Рассмотрена эволюция идеи конституционализма от Античности до наших дней. Особое внимание уделено проблемам универсальности прав человека, баланса универсализма и партикуляризма в понимании прав человека (правовой глокализации), что актуально для формирования доктринальных основ российского конституционализма в условиях современного процесса его самоидентификации.

Ключевые слова: права человека, конституционализм, правовая глокализация.

The evolution of the idea of constitutionalism from antiquity to the present day is considered. Particular attention is paid to the problem of universality of human rights, the balance of universalism and particularism in the understanding of human rights (legal globalization), which is relevant for the formation of

the doctrinal foundations of Russian constitutionalism in the context of the modern process of its self-identification.

Key words: human rights, constitutionalism, legal glocalization.

Исторические корни конституционализма, как полагают большинство исследователей, можно обнаружить уже в Античности. Именно тогда была выдвинута идея о «политико-правовой» природе человека как разумного существа, наделенного свободой воли, идея о нормативно-регулирующей роли уравнивающей и распределяющей справедливости (Аристотель). Это, в свою очередь, нашло практическое применение в римском праве. Э. Ренан справедливо заметил, что именно римское право (конечно, не всё, а лишь его незначительная часть) стало правом «философским, мыслимым по разуму для всех людей» [5, с. 20]. Оно легло в основу европейской традиции защиты индивидуальной свободы равных «по разуму» субъектов.

Идеи юснатурализма получили развитие в стоической философии (Сенека, Марк Аврелий, Эпиктет), в творчестве римских юристов (Гай, Ульпиан, Папиниан, Модестин, Павел и др.) и политических деятелей (Цицерон и др.). Позже, найдя благодатную почву в европейском Средневековье, эти идеи стали краеугольным камнем теологических конструкций (Фома Аквинский). Нельзя не упомянуть и протестантизм во всех его вариациях. Следуя идее святости индивидуальной совести, святости индивидуальной воли, отраженной в правах собственности и договорных правах, именно протестанты заложили прочные основы гражданских прав и свобод, которые затем были конкретизированы и юридизированы в английском (прецедентном и обычном праве) и американском законодательствах, и прежде всего в Конституциях.

Конкретизируя вышеизложенное, отметим, что свобода слова и печати, свобода совести, несвидетельствование против себя и своих близких, независимость жюри от предписания судьи, право не быть заключенным в тюрьму без должных ос-

нований и доказательств вины, право на квалифицированную юридическую помощь стали предметом обсуждений либеральных мыслителей эпохи Просвещения. Кальвинистский же конгрегационализм обеспечил религиозную основу этим гражданским правам, а также наполнил «святостью» такие понятия, как «общественный договор» и «ответственное правительство» (правительство с согласия управляемых) [2, с. 46].

Современный конституционализм восходит к идеологии европейского и американского Просвещения. Творцы, как, впрочем, и певцы буржуазных революций, такие как Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтескьё, Д. Дидро и др., обладали верой в то, что индивид и его неотчуждаемые права являются высшей ценностью в обществе. Освобождение индивида от общественного контроля, особенно в экономической сфере, составляло квинтэссенцию всей либеральной идеологии. Либеральная демократия стала первой светской религией на Западе. Г. Дж. Берман утверждает:

Это была первая идеология, которая рассталась с традиционным христианством и в то же время взяла от традиционного христианства его чувство священного и ряд его основных ценностей [2, с. 47].

В конституционных актах Нового времени, а именно в Конституции США 1787 г., Билле о правах 1789 г., французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г., нашли отражение либерально-просветительские идеи и принципы демократического конституционного строя — правового государства, разделения властей, правового ограничения деятельности государственных органов, направленные, прежде всего, на предотвращение деспотизма и произвола правящих.

С первой четверти XX в. начинается история судебного конституционализма, формирование доктрины судебной защиты прав.

В современных условиях глобализирующегося мира происходит интернационализация либеральных конституционных идей и ценностей. Одновременно утверждаются национальные системы конституционализма, в том числе в России. Некоторые вопросы, актуальные для теории и практики конституцио-

нализма, возникли в связи с происходящим в России и ряде других стран процессом культурной самоидентификации.

По этому поводу можно выявить две основные позиции. Одни исследователи полагают, что культурно-историческое, национальное своеобразие соответствующих правовых систем не должно служить основанием для ревизии фундаментальных основ системы конституционализма, в центре которой — принципы верховенства права и прав человека как индивидуума. При этом нельзя оспаривать тот факт, что обеспечение реализации конституционных прав и свобод продолжает оставаться обязанностью суверенных государств в рамках международно-правовой законности, а не сосредоточивается в каких-либо наднациональных структурах.

Другая группа ученых полагает, что универсализация прав и свобод контекстуально обусловлена и есть результат синтеза особенных культур, а принципы права конституируются не только как права отдельного индивидуума.

Не вдаваясь в подробности этой полемики, отметим лишь то, что адекватным может быть вариант, сочетающий в себе гуманистическое начало, с одной стороны, и учет специфики российской действительности, включая материальные условия жизни всего российского народа и его ментальность, — с другой.

Еще одна проблема, которая требует осмысления, — это признание в Конституции РФ 1993 г. высшей ценностью прав и свобод человека и гражданина (ст. 2). Как таковая эта норма редко подвергается критике. Выдвигаются аргументы против самой идеи о высшей ценности прав со ссылкой на приоритет интересов общества и государства. Все чаще подчеркивается несоответствие этой идеи российской культурной традиции. В данном случае мы можем констатировать некоторую ценностную несостыковку с доктриной конституционализма в классическом либеральном ее звучании.

Это, в свою очередь, порождает необходимость включения в концепцию конституционализма России элементов коммунарной теории конституционализма, согласно которой для

идентификации личности решающее значение приобретает общность [1, с. 50].

На базе этой доктрины появляется возможность обосновать необходимый правовой баланс между интересами безопасности граждан и охраны индивидуальных прав. Как известно, затронутый вопрос сегодня особенно актуален в связи с распространением терроризма, а также растущей иммиграцией в Европу и США из бедных стран Азии, Африки и Латинской Америки, в Россию — из постсоветских республик. Важно, чтобы предпринимаемые государствами меры безопасности во имя «общей» безопасности (а значит, и каждого человека) оставались в рамках права (правовой соразмерности). Тем самым обеспечивалось бы сосуществование в пределах права различных конституционных ценностей.

Идея высшей ценности прав, таким образом, не означает иерархической соподчиненности индивидуальных прав и общих интересов как якобы надындивидуальных. Ценность демократического потенциала Конституции состоит в возможности и необходимости достижения в законотворческой и законоприменительной деятельности соответствующего правового баланса, правовой соразмерности общепризнанных индивидуальных прав и свобод и как такового общего блага. Если речь идет именно о правовой соразмерности, то представляются излишними опасения В. И. Крусса, будто норма о верховенстве прав человека в качестве «генерирующей идеи» Конституции приведет к умалению правового значения других конституционных ценностей. Из их числа В. И. Красс выделяет традиционные для российской культуры идеалы, тем самым переводя полемику в русло обсуждения проблемы универсальности прав человека [4, с. 325—327].

Проблема универсальности прав человека — одна из наиболее дискуссионных в современной философии и теории права. В последнее десятилетие она все чаще обсуждается в политико-идеологическом контексте. Особенно острой критике концепция универсальности прав подвергается в связи с известными гегемонистскими устремлениями Запада, так

называемыми «гуманитарными интервенциями» США, проектами мировой глобализации под эгидой Соединенных Штатов. При всей приверженности идее деидеологизации собственно научных исследований нельзя не учитывать соответствующей критической реакции общественного правосознания и политического сознания на акты силового использования Западом стандартов прав человека.

В последней трети XX в. актуализировался вопрос о культурно-исторических пределах универсализации и интернационализации прав и свобод, обнаружилась тесная связь между механизмами глобализации и одновременно происходящей локализацией права. Для обозначения взаимосвязи и взаимовлияния глобализации и локализации культур, религий, образцов жизни нашелся даже термин «глокализация», который с 80-х гг. прошлого века широко применяется в социальных науках. В философии права ему соответствует термин «глокализация правовой системы» (В. Кравиц).

При решении проблемы универсальности прав человека неприемлемы две крайности. Одна из них — тотальный абстрактный универсализм, тем более сочетающийся с обоснованием универсализации западной модели прав человека и, как следствие, ее неизбежного копирования другими правовыми системами. Такой подход нацеливает на механическое единообразие в восприятии незападными культурами международных стандартов прав человека. В конечном счете, в общественном правосознании и политическом сознании, в национальных правовых порядках вызывает отторжение самой идеи универсальных прав, получивших конституционное и международное признание. Иными словами, достигается результат, противоположный тому, на какой рассчитывали подобного рода универсалисты.

Российский конституционализм формируется в условиях глобализации правовых систем, международного признания всеобщности и обязательности требований, заложенных в концепции о правах человека. При этом международные стандарты прав предполагают аутентичные формы их восприятия различными культурами, в том числе и России. В качестве

именно национально-культурного достояния российский конституционализм в целом, хотя и с некоторыми особенностями, вписывается в общемировой процесс правовой глобализации.

Конституционные нормы должны и, в принципе, не могут не адаптироваться к культурным особенностям общества. Если такой адаптации не происходит, то нормы конституций, отмечает Г. А. Гаджиев, «могут утратить свою действительность в силу того, что господствующие в обществе традиции (*mores*) сводят до минимума их регулирующий потенциал» [3, с. 315].

Вместе с тем неприемлем как абстрактный универсализм, так и другая крайность в понимании прав человека — узкий партикуляризм. Разумное сочетание конституирующих принципов (обуславливающих характер права, а именно его *дух*) различных правовых систем с идеей конституционализма представляется более адекватной стратегией развития правовой жизни как в единичном, особенном, так и всеобщем (глобальном) аспекте. Конституирующие принципы российского права отличаются многообразием, а подчас и противоречивостью. Причудливое сочетание коллективного и индивидуального не всегда гармонично вписывается в заданную парадигму.

Избегая крайностей в дискуссиях об универсальности прав человека, вместе с тем нельзя не признать, что само противоречие между глобализацией правопорядка и культурным релятивизмом реально существует. Точнее, обострилось в настоящее время. Ведь как таковое культурное разнообразие, с одной стороны, и цивилизационное единство — с другой, имманентно присущи человечеству. Уже поэтому «общие основы права» (Р. Алекси) не следует отрицать со ссылкой на культурные традиции, а эти традиции, при всей их значимости для формирования национальной правовой идентичности, не должны заслонять общности современных правопорядков, предполагающих верховенство общепризнанных прав человека. При этом следует отметить, что сам человек — это не абстрактный индивид с набором априорных прав и свобод, а реальный субъект, причем формой его существования может быть и коллектив. Философское и теоретико-правовое обоснование своего рода баланса универсализма и партикуляризма в

понимании прав человека (правовой глокализации) — одна из самых актуальных задач формирования доктринальных основ российского конституционализма. По-видимому, такой баланс не остается неизменным в условиях нарастающего взаимодействия культур, пересечения и даже смешения в современном мире различных культурных традиций.

Российская конституционная культура и вся система российского конституционализма переживают сегодня процесс самоидентификации. Этот процесс требует обстоятельного исследования конституирующих принципов формирования правовой системы России с учетом материальных условий жизни и ментальности всех проживающих на ее территории народов, в том числе национальных меньшинств, ведущих традиционный образ жизни. И только на этой основе можно определять гарантии и верховенство прав и свобод человека во всем многообразии форм их существования.

Список литературы

1. *Баев В. Г.* Конституционализм как понятие и научная проблема // Ленинградский юридический журнал. 2008. № 3 (13). С. 44—62.
2. *Берман Г. Дж.* Западная традиция права: эпоха формирования / пер. с англ. 2-е изд. М. : Изд-во МГУ ; Инфра-М — Норма, 1998.
3. *Гаджиев Г. А.* Онтология права. М. : Инфра-М — Норма, 2013.
4. *Крусс В. И.* Конституционное правопользование и конституционное правопонимание // Проблемы понимания права : сборник научных статей. Сер.: Право России: новые подходы. Вып. 3. Саратов, 2007. С. 78—83.
5. *Ренан Э.* Марк Аврелий и конец античного мира. М. : Терра, 1991.

Об авторах

Луковская Джэнеэвра Игоревна, д-р юр. наук, проф. кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского государственного университета.

E-mail: theory@jurfak.spb.ru

Ломакина Ирина Борисовна, д-р юр. наук, проф. кафедры теории и истории государства и права Университета Генеральной прокуратуры РФ (Санкт-Петербургский юридический институт).

E-mail: lomakina7311@gmail.com

УДК 340.1

А. В. Поляков

**Конституция России,
традиционные ценности и основной принцип права**

Исследуется конфликт традиционных и инновационных ценностей, зафиксированных в Конституции, их соотношение с позиций коммуникативного подхода. Делается вывод о том, что оптимальным подходом к пониманию и развитию нашей Конституции следует считать идеологию консервативного либерализма.

Ключевые слова: Конституция России, ценности, принципы права, коммуникативный подход, консерватизм, либерализм.

The conflict of traditional and innovative values, fixed in the Constitution, their correlation from the point of view of a communicative approach is investigated. It is concluded that the ideology of conservative liberalism should be considered the optimal approach to understanding and developing our Constitution.

© Поляков А. В., 2019

¹ Публикация подготовлена в рамках научного проекта № 19-011-00528 «Концепт справедливости в современной российской правовой системе», поддержанного Российским фондом фундаментальных исследований.

Key words: Constitution of Russia, values, principles of law, communicative approach, conservatism, liberalism.

Национальная конституция любой страны является ее «витриной» и отражает (в той или иной степени) вектор ее нынешнего и предполагаемого общественного развития. В этом смысле принятие Конституции 1993 г. для России трудно переоценить. Это была Конституция новой России, или, по крайней мере, России, стремящейся к коренному обновлению. К сожалению, в российском массовом правосознании Конституция воспринимается не как правовой акт, а как набор лозунгов, смысл которых истолковывает «начальство». Не случайно Председатель КС РФ В. Д. Зорькин в своей статье, посвященной очередному юбилею Основного закона РФ, отметил:

...После принятия Конституции и до сегодняшнего дня мы (россияне) пока не обеспечили решение той генеральной задачи, которую уже более полутора столетий пытались решить поколения российских правоведов и политиков, — задачи России взять правовой барьер и, значит, полноценно жить по Конституции [1].

Мы, действительно, не живем по нашей Конституции. Для объяснения этого феномена есть много причин: исторических, социальных, культурных, психологических, экономических, политических, психологических (ментальных) и т. д. Отражением этой ситуации выступает коллизия ценностей, зафиксированных и воплощенных в нашем Основном законе. Эту коллизию можно условно назвать конфликтом традиционных и инновационных ценностей.

В ментальной проекции наша Конституция напоминает наш же государственный герб с двуглавым орлом. Она также имеет две «головы», которые пока еще смотрят в разные стороны. Одна «голова» — права и свободы человека, другая «голова» — сильная президентская власть.

Проблема в том, что российское традиционное понимание сильной власти существенно отличается от европейского.

У нас сильная централизованная и персонифицированная власть рассматривается как основа государства, как его основная скрепа. Исторически сложилось так, что право (законы и указы) рассматривалось лишь как инструмент для достижения (властью) ее собственных целей. В представлении общества такая власть не может быть связана идеей изначальной правосубъектности граждан и наличием у них собственной зоны, свободной от государственного вмешательства. Здесь действует принцип «вручения себя» — это доминантная характеристика отношения к такой власти в рамках религиозной культуры [2]. Власть предстает как сакральная сила, которой необходимо «служить», которая обладает мистическими способностями все знать и творить чудеса. От такой власти ничего нельзя требовать, у нее можно только просить. Такая власть может (и даже должна) карать не по формальному закону, а по совести, «по понятиям», по справедливости. Твердая рука власти — это рука, олицетворяющая «кару», но не предполагающая предъявления доказательств своей правоты и соответствия таких действий формальному праву.

Консервативная ценность сильной власти часто характеризуется как охранительное начало. Но власть охраняет государство в целом, его устои и ценности, а не отдельных людей, не их права. Такое «государствоцентричное» восприятие власти было массовым явлением на протяжении столетий, оно не могло исчезнуть из народного правосознания за предреволюционные годы (предшествующие русским революциям), оно возродилось и окрепло в период становления советского государства, поддерживаемое мифологией «светлого коммунистического будущего».

Не случайно и нынешняя президентская власть в России и самостоятельно, и под влиянием соответствующих подсознательных ожиданий и откровенных призывов части общества трансформировалась в привычное состояние автократии².

² О заметном крене в сторону исполнительной ветви власти в Конституции и на практике пишет и В.Д. Зорькин в упомянутой выше статье.

Другая «голова» нашей Конституции — идея человека, его прав и свобод как высшей ценности — это либеральная идея. Она является одной из основ западного менталитета. Тесно связана она и с нормами международного права, закрепляющими приоритетность прав человека. Не случайно один из идеологов нынешней российской Конституции, С. С. Алексеев, свою позднейшую философию права построил на мысли о том, что права человека — самое святое, что есть у Бога на земле (мысль И. Канта) [3]. В. Д. Зорькин, в свою очередь, подчеркнул, что «в основу нашей Конституции заложены доктрина неотчуждаемых прав человека и принцип правового равенства, получившие конкретизацию и развитие в целом ряде конституционных положений» [1].

Идею высшей ценности человека и его прав не только политики, но и праведы в 1990-е гг. воспринимали как идею революционную. Она, как предполагалось, должна была перевернуть наши традиционные представления о правовой системе (трансформировать традиционные ценности). Этого не произошло. В России идея прав человека и вытекающая отсюда идея ответственности, равенства, человеческого достоинства никогда не была воспринята на уровне общественного сознания. Видимо, поэтому конфликт между либеральной идеологией приоритета прав человека и сильной (авторитарной) властью не разрешен.

Обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека входит в противоречие с охранительным началом власти как не связанной никакими обязанностями по отношению к своим агентам. Юридически государственная власть в лице президента, конечно, обязана подчиняться существующим законам, но исторический опыт использования высшей государственной власти говорит иное и подталкивает к иному.

Учитывая нашу историю, большего понимания можно было бы ожидать от государства применительно к реализации социальных прав граждан. Статья 7 Конституции РФ, как известно, гласит: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий,

обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Но реализация и этих прав оставляет желать лучшего, на что обращает внимание и В. Д. Зорькин. Он, в частности, пишет в своей статье о том, что закрепленные в ст. 7 Конституции понятия, которые именуется им «ключевыми для конституционного правопонимания», такие как «достойная жизнь» и «свободное развитие человека», еще «не получили в нашей стране не только надлежащего практического воплощения, но и адекватного их значимости теоретическое осмысления» [1].

Без решения проблемы реального соблюдения прав и свобод граждан невозможно говорить и о социальной справедливости. Опять процитирую В. Д. Зорькина:

Проблема социальной справедливости в ее связи с проблемой политической демократии требует сейчас особого внимания со стороны как научного сообщества, так и всех ветвей власти. Представляется, что без надлежащего решения этой проблемы на уровне юридической теории и практики невозможно в должной мере реализовать правовой потенциал нашей Конституции [1].

В нашей стране по-прежнему отдается дань риторике о правах человека, но все эти разговоры абсолютно бесплодны и скорее напоминают ритуальную молитву перед обедом: произнес необходимый набор слов — и можно заниматься любимым делом, не имеющим к этим словам никакого отношения.

Итак, налицо разделение общества в соответствии с отмеченными ценностными приоритетами. Большинство выступает за сильную власть, не связанную формальными правовыми нормами, другая часть общества готова поддерживать приоритетность права и прав человека. Теоретически возможны различные способы разрешения отмеченной коллизии (отвечающие интересам разных политических сил и обусловленные различными обстоятельствами). Выделю три основных способа:

1) дальнейший дрейф в сторону усиления президентской власти. В конечном счете это будет означать и юридический

отказ от приоритета человека и его прав, отказ от демократии, введение государственной идеологии, отказ от приоритетности общепризнанных принципов и норм международного права, указное законодательство, имперскую политику;

2) крен в сторону демократизации законодательной власти, реальной многопартийности, либерализации общественных отношений, отказ от президентской бесконтрольной власти;

3) баланс между интересами различных групп, основанный на существующем конституционно закреплённом приоритете прав и свобод человека, ограничивающих любые притязания государства на монополию власти.

В первом варианте мы получаем бесперспективное (типичное) с точки зрения общественного развития политическое устройство общества, выход из которого невозможен правовым путем. Во втором варианте существует реальная угроза развала России и гражданской войны. Третий вариант предполагает реформирование системы сверху за счет изменения всей системы ценностей реальной политики, т.е. сознательное ее приведение в соответствие в Конституцией России. Здесь необходимы доктринальные разработки, обосновывающие соответствующую идеологию и заключение нового общественного договора между государственной властью и обществом, включая политические и экономические элиты. Такой договор должен строиться на сознательном следовании власти идее права, находящей свое отражение в системе ее принципов. Неуклонное соблюдение этих принципов должно стать основанием общественного договора, ведущего через принцип правовой справедливости к справедливости социальной, без определения координат которой (включая вопрос о собственности и благосостоянии всех) новый общественный договор невозможен.

В последнем случае надо не менять Конституцию, не реформировать ее сверху до низу, а *развивать*, как об этом писал Председатель Конституционного суда РФ В.Д. Зорькин, учитывая суть правового смысла Конституции:

Нам надо и дальше идти по этому пути, стремясь глубже понимать, раскрывать и постоянно развивать правовой потенциал нашего Основного закона [1].

Российская юридическая наука нуждается в такой теории права, которая, основываясь на традициях русской политико-правовой мысли, соединяла бы (синтезировала) идеи либеральные, социальные и консервативные, охранительные. В этом направлении, по-видимому, рассуждает и В. Д. Зорькин:

Нам нужна сейчас такая корректировка либерально-индивидуалистического подхода к правопониманию (доминирующего в сегодняшней мировой теории и практике), которая привнесла бы в само понятие права идеи солидаризма. То есть нужна правовая теория, синтезирующая в рамках понятия права идеи индивидуальной свободы и социальной солидарности. Такой подход к правопониманию в наибольшей степени соответствует ментальности российского народа, его правовому и нравственному сознанию [1].

На этой основе, по мысли Председателя КС РФ, следует развивать «живую» Конституцию, не меняя принципиально и существенно ее содержание (сам Зорькин, по-видимому, ориентируется на идеи мыслителей либерально-консервативного мировоззрения).

Проблема либерально-консервативного подхода заключается в том, что две его стороны (либеральная и консервативная) не могут быть уравновешены без признания приоритета за одним из начал: или приоритета личности и ее прав, или приоритета государства, нации, религии, религиозной морали и т. д. Примеры из истории русской политико-правовой мысли это подтверждают. п. И. Новгородцев начинал как либерал и на протяжении большей части своего пути выступал как либеральный мыслитель, в учении которого консервативное начало присутствовало, но не находило себе окончательного места [4; 5]. В последние годы жизни мыслитель отрекся от либеральной идеологии, но предложить что-либо взамен не смог [6—9]. Выбор по формуле «или — или» успеха не принес и показал свою нежизнеспособность. Развитие консервативного правопонимания среди русских мыслителей в этом направлении довольно последовательно продолжили русские фашисты в Харбине, но их вариант вряд ли кто-нибудь будет считать оптимальным [10].

Иную позицию занимал ученик Новгородцева И. А. Ильин. У него человек с его естественными правами занимал центральное место в правовой теории (достаточно посмотреть аксиомы правосознания Ильина) [11]. Но значительное место уделялось и началу солидарности (духовной и социальной). Примерно в таком же ключе рассуждали С. Л. Франк и ряд других видных русских мыслителей зарубежья [12].

С позиций коммуникативного подхода такое понимание соотношения традиционных и «естественных» ценностей права (основанное на приоритете человека, его прав и обязанностей) является научно обоснованным и оптимальным с точки зрения социальной справедливости и эффективности. Право — это некий компромисс, основанный на признании взаимной правосубъектности и понимании того, что твой успех в социальном мире зависит и от успеха других людей [13—15].

Правовая коммуникация — это не просто передача информации, это взаимодействие на основе признания равной правосубъектности. Если с этих позиций походить к проблеме сочетания свободы человека и принудительной силы государства, то поиск такого баланса возможен лишь при признании человека и его прав первичной, основополагающей ценностью.

Но такое признание не означает, что права человека и вообще субъективные права существуют сами по себе в своей самостоятельности. Любое субъективное право становится таковым только через коррелятивные этому праву обязанности, которые являются таким же необходимым элементом права, как и субъективные права. Только через взаимодействие на основе взаимных прав и обязанностей возможно само представление о социальной солидарности, применимое к сфере права.

Человек — как основной субъект права — становится таковым только при условии признания правосубъектности других людей. Основной принцип права, который вытекает отсюда, может быть назван *принципом взаимного правового признания* (взаимной правосубъектности). Он может быть также назван *коммуникативным принципом*. Из этого основополагающего принципа вытекают и принципы равенства, свободы и справедливости, принцип человеческого достоинства, ответ-

ственности и правопорядка, принцип автономии (самопринадлежности или суверенитета). Интерпретацией (толкованием) этого основного принципа будет и принцип приоритетной ценности человека, его прав и свобод. Нужно только иметь в виду, что, как уже было отмечено, права и свободы не существуют в отрыве от обязанностей и ответственности, указывая именно на взаимность (коррелятивность) этих элементов права.

Аналогичные идеи можно найти и у других мыслителей. Например, Г. Радбрух рассматривал справедливость в качестве «исходного пункта» (основного принципа). Но при этом он ссылаясь на Ульпиана, согласно которому «справедливость — это постоянная и неизменная воля наделить каждого его правом» [16, с. 42]. Но и в этом случае справедливость предстает как признание взаимной правосубъектности, т. е. признание за каждым человеком равных изначальных прав и обязанностей, таких как право на имя, на самоопределение (свободу), на неприкосновенность и безопасность, на достоинство, — наряду с равной изначальной ответственностью за исполнение/неисполнение своих правовых обязанностей. Только на этой основе возможно и определенное неравенство в приобретенных правах, которые «наслаиваются» на изначальный равный статус любого субъекта, наделенного личностными качествами.

Если под основным принципом понимать принцип верховенства права (как это делают многие зарубежные авторы), то и в этом случае мы придем к верховенству прав и свобод человека, что в соответствии с предложенной логикой будет отсылать к тому же принципу признания взаимной правосубъектности как основанию верховенства права.

Все остальные принципы — вторичны. Они «выводятся» из первопринципа взаимной правосубъектности. К таким принципам относятся, например, все отраслевые принципы права [17]. Изложенные соображения позволяют и принцип нашей Конституции (ст. 2), провозглашающей высшей ценностью права и свободы человека, толковать в коммуникативном ключе: как уже было отмечено, права и свободы возможны только через взаимное признание правосубъектности других людей и в единстве с правовыми обязанностями.

Можно сделать вывод о том, что оптимальным подходом к пониманию и развитию нашей Конституции следует считать идеологию *консервативного либерализма*, в то время как либеральный консерватизм (если под ним понимать приоритет государственной власти), неизбежно приведет к потере как правового смысла Конституции, так и самого права (феномена весьма эфемерного в рамках нашей истории). Добиться того, чтобы Конституция соответствовала своему смыслу, можно лишь совместной работой ученых, власти и гражданского общества.

Список литературы

1. *Зорькин В. Д.* Буква и дух Конституции // Независимая газета. 2018. 09 окт. URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html> (дата обращения: 04.03.2019).
2. *Лотман Ю. М.* «Договор» и «вручение себя» как архетипические модели культуры // Избранные статьи : в 3 т. Т. 3. Таллин, 1993. С. 345—355.
3. *Алексеев С. С.* Самое святое, что есть у Бога на земле. Иммануил Кант и проблема права в современную эпоху : монография. М. : Норма, 2017.
4. *Новгородцев П. И.* Введение в философию права: кризис современного правосознания. М. : Наука, 1997.
5. *Новгородцев П. И.* Об общественном идеале. М. : УРСС, 1991.
6. *Новгородцев П. И.* Существо русского православного сознания. Берлин, 1923.
7. *Новгородцев П. И.* Демократия на распутье. Прага, 1923.
8. *Новгородцев П. И.* Восстановление святынь // Путь. 1926. №4. С. 54—71.
9. *Новгородцев П. И.* О своеобразных элементах русской философии права // Соч. М. : Раритет, 1995.
10. *Лакер У.* Черная сотня. Происхождение русского фашизма. М. : Текст, 1994.
11. *Ильин И. А.* О сущности правосознания // Собр. соч. : в 10 т. Т. 4. М. : Русская книга, 1994.
12. *Золкин А. Л.* Философия русского зарубежья и современная правовая доктрина // Гуманитарные ведомости ТГПУ им. Л. Н. Толстого. 2014. №4 (12). С. 28—42.

13. *Поляков А. В.* Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода. Изд. 2-е, испр. и доп. М. : Проспект, 2016.

14. *Поляков А. В.* Права человека и суверенитет государства // Постклассическая онтология права : монография / под ред. И. Л. Честнова. СПб. : Алетей, 2016. С. 295—324;

15. *Поляков А. В.* Легитимность как свойство права // Легитимность права : коллективная монография / под общ. ред. Е. Н. Тонкова, И. Л. Честнова. СПб. : Алетей, 2019. С. 44—104.

16. *Радбрух Г.* Философия права. М. : Международные отношения, 2004.

17. *Поляков А. В.* Основной принцип права и проблема обоснования универсальных правовых ценностей // Философия и психология права: современные проблемы : сборник научных трудов / под общ. ред. В. И. Жукова ; отв. ред. А. Б. Дидикин. М. : Институт государства и права РАН, 2018. С. 159—162.

Об авторе

Поляков Андрей Васильевич, д-р юр. наук, проф. кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского государственного университета.

E-mail: polyakov2008@gmail.com

УДК 342.15

И. А. Иванников

Национально-территориальное устройство в Конституциях РСФСР (негативный опыт конституционного развития)

Цель статьи — обобщение негативного опыта конституционного развития России и СССР. Отмечено, что принятие новых конституций РСФСР сопровождалось терри-

ториальными потерями этой союзной республики в составе СССР. Делается вывод, что федерация не гарантирует отсутствие межнациональных конфликтов.

Ключевые слова: конституции РСФСР, форма государственного устройства, национально-государственное устройство, федерализм, унитаризм.

The purpose of the article is to summarize the negative experience of the constitutional development of Russia and the USSR. It is noted that the adoption of the new Constitutions of the RSFSR was accompanied by the territorial losses of this union republic within the USSR. It is concluded that the federation does not guarantee the absence of interethnic conflicts.

Key words: Constitution of the RSFSR, form of government, national-state system, federalism, unitarism.

Национальный вопрос, проблемы национально-территориального устройства много лет находятся в поле зрения ученых разных специальностей. Автору также приходилось неоднократно писать на эти темы. Из российских мыслителей, занимавшихся данными проблемами, можно отметить Н. Н. Алексеева, И. А. Ильина, А. С. Яценко и др. В начале XX в. А. С. Яценко, который родился и до поступления в Московский университет жил на Северном Кавказе, отмечал:

[В России] федерализм мыслим лишь как раздробление единой суверенной власти, и поэтому он должен быть, безусловно, осужден. <...> Россия есть страна с преобладающим, громадное большинство составляющим русским населением и с незначительным меньшинством инородческим. Чтобы ослабить этот факт, совершенно произвольно делят русскую национальность на три национальности, которые составляют лишь вариант одной национальности [4, с. 726].

Государственное устройство Российской империи после 1917 г. оказалось в условиях перманентного реформирования.

В 1917—1918 гг. в России для федерации не было предпосылок, а поэтому ее установление привело к негативным последствиям, которые заключались в межнациональных конфликтах, территориальных ущемлениях казаков. После развала Российской империи появилось много мелких советских государств, которые вынуждены были объединиться, чтобы стать сильнее и общими усилиями бороться против внешней угрозы и реставрации капитализма. При этом от России отсоединились Польша, Финляндия и Прибалтийские территории.

Десятого июля 1918 г. V съезд Советов принял Конституцию РСФСР, которая установила федерацию и областную автономию. Еще до принятия Конституции были созданы: 6 мая 1919 г. — Крымская автономная республика, а 19 октября 1918 г. — автономная трудовая коммуна немцев Поволжья (В.И. Ленин подписал декрет «О создании области немцев Поволжья»). Позднее на основе ст. 8 Конституции РСФСР 1918 г. были созданы автономные республики: 30 марта 1920 г. — Башкирская, 17 мая 1920 г. — Татарская, 4 октября 1920 г. — Киргизская, Терская, Туркестан, Кубано-Черноморская и Северо-Кавказская; а также автономные области: 4 ноября 1920 г. — Чувашская, Марийская и Калмыцкая; 13 февраля 1921 г. образована Карельская автономная трудовая коммуна. Сохранялись названия губерний, появились иные названия субъектов федерации [1].

Итак, возникли:

- 1) автономные республики;
- 2) автономные области;
- 3) автономные трудовые коммуны;
- 4) губернии, края, неавтономные области и трудовые коммуны.

Бессарабия была захвачена Румынией. В России возникли автономные республики: Дальневосточная республика со столицей в городе Чите, Хорезмская и Бухарская республики в Средней Азии. Двадцатого февраля 1924 г. вышло совместное постановление ВЦИК и СНК РСФСР «Об Автономной Соци-

листоческой Советской Республике Немцев Поволжья», которое узаконило решение XI областного съезда Советов Немецкой области о создании АССР НП.

Большевики не создали каких-либо русских национальных образований, и в условиях национально-территориальной федерации русские оказались негосударствообразующим народом, лишенным государственно-правового статуса. Губернии, населенные русскими, легко передавались в создаваемые республики, а в некоторых местностях русские подвергались преследованиям по национальному признаку [2].

Первый съезд Советов СССР, состоявшийся 30 декабря 1922 г., утвердил Декларацию и Договор об образовании СССР как союзного государства; 11 мая 1925 г. на XII Всероссийском съезде Советов была принята Конституция РСФСР, которая существенно не отличалась от Конституции РСФСР 1918 г. Статья 3 Конституции гласила, что РСФСР входит в состав СССР. В 1925 г. союзными республиками стали Туркменская ССР и Узбекская ССР; в 1929 г. от Узбекской ССР отделили Таджикистан — создали Таджикскую ССР. Территория РСФСР уменьшилась.

На Северном Кавказе на протяжении 1917—1929 гг. русских выселяли станицами, подвергали репрессиям. С мая 1918 г. в Терской советской республике начался процесс выселения казаков из станиц Сунженской линии и передачи их земель ингушам. В январе 1929 г. был ликвидирован Сунженский округ, а 14 февраля 1929 г. вместе с Грозненским округом он вошел в состав Чеченской автономной области. В марте 1932 г. Прохладненский район был упразднен, а часть его населенных пунктов передали Кабардино-Балкарской автономной области [3].

В феврале 1935 г. VII съезд Советов СССР принял решение об изменении Конституции СССР 1924 г. По Конституции СССР 1936 г. территория РСФСР уменьшилась. Из ее состава отделили территории образованных новых союзных республик — Казахской ССР и Киргизской ССР. Причем к Казахстану с севера присоединили области, населенные русскими. Это были земли Уральского, Оренбургского, Сибирского, Семире-

ченского и Алтайского казачеств — Павлодарская, Петропавловская, Семипалатинская и Уральская области. Прекратила существовать Закавказская ССР, и на ее территории образовали три союзные республики: Армянскую ССР, Азербайджанскую ССР и Грузинскую ССР. В 1937 г. союзные республики приняли свои конституции; 21 января 1937 г. была принята Конституция РСФСР. В 1940 г. появились новые союзные республики: Литовская, Латвийская, Эстонская, Молдавская и Карело-Финская ССР. В 1944 г. в состав РСФСР была включена Тувинская Народная Республика.

При руководстве СССР Н.С. Хрущева в национально-государственном устройстве произошло много изменений: некоторым национальным республикам были переданы территории, на которых проживало русское население. Так, полуостров Крым в 1954 г. передали Украинской ССР. В 1956 г. Карело-Финскую ССР преобразовали в Карельскую АССР в составе РСФСР [2]. В 1961 г. Тувинская Народная Республика была преобразована в Тувинскую АССР в составе РСФСР.

Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР 6 февраля 1957 г. в связи с образованием ЧИАССР и возвратом на прежние места жительства чеченцев и ингушей Наурский и Шелковской районы Ставропольского края были переданы воссозданной Чечено-Ингушской АССР. Из Ставропольского края отделили Кизлярский район и передали его Дагестанской АССР. По неизвестным причинам после сталинизма не была восстановлена Автономная Социалистическая Советская Республика Немцев Поволжья, которая была ликвидирована 1941 г. [3].

Главные изменения в правовой системе СССР позже были связаны с принятием в 1977 г. новой Конституции СССР и в 1978 г. конституций союзных и автономных республик. Основной закон 1977 г. вошел в историю как Конституция развитого социализма. Имелись недостатки, но ни экономическая, ни политическая и правовая системы страны, как и ее колхозный строй, не подавали признаков кризиса. СССР был разрушен умышленно.

Конституцию РСФСР 1978 г. приняли 12 апреля. В соответствии с этим документом в нее входили 16 автономных

республик (ст. 71), 6 краев, 49 областей, 2 города республиканского подчинения, 5 автономных областей и 10 автономных округов. Раздел III Конституции РСФСР 1978 г. назывался «Национально-государственное и административно-территориальное устройство РСФСР».

Правопреемник СССР — Российская Федерация — после распада Советского Союза уменьшилась территориально, если сравнивать ее с РСФСР 1922 г., когда эта республика вошла в состав СССР. Единственным приобретением России в 2014 г. стало присоединение Крыма.

Проблемы национально-государственного строительства обострились в 2018 г. Подписанное 26 сентября 2018 г. Соглашение о границе между Чечней и Ингушетией привело к митингам протеста в последней: 4 октября 2018 г. парламент Ингушетии утвердил Соглашение, но уже 30 октября Конституционный суд республики признал Закон об утверждении Соглашения о границе с Чечней не соответствующим Конституции Ингушетии. После этого глава республики Юнус-Бек Евкуров 8 ноября 2018 г. подал запрос в Конституционный суд Российской Федерации о проверке Соглашения о границе. В этот период казаки Кавказской казачьей линии (атаман С. И. Попов) обратились к губернатору Ставропольского края и Краевой думе с предложением о начале процедуры возвращения в состав Ставропольского края Наурского и Шелковского районов Чечни, которые были переданы Чечено-Ингушетии в 1957 г. Конституционный суд РФ 27 ноября рассмотрел дело, а 6 декабря 2018 г. вынес решение о том, что Соглашение об установлении границы между Чечней и Ингушетией соответствует Конституции РФ.

Установление федеративной формы государственного устройства в Конституции РСФСР 1918 г. проходило «сверху», не на основе либеральных принципов гарантии свободы, разделения властей, децентрализации, равенства в условиях многонационального и многоконфессионального общества, при отсутствии однородной политической и правовой культуры населения. Мировой и российский опыт показал, что федерация не гарантирует отсутствие межнациональных конфлик-

тов. Плюрализм, решение социальных проблем на основе соглашений и компромиссов возможны и при унитарной форме государственного устройства.

Список литературы

1. *Памятники* российского права : в 35 т. Т. 34: Конституции СССР и РСФСР / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова. М. : Юрлитинформ, 2016.
2. *Иванников И. А.* В поисках идеала государственной формы России. Ростов н/Д : Изд-во Ростовск. ун-та, 2000.
3. *Иванников И. А.* Ликвидация советского государственного и общественного строя (перестройка в СССР 1985—1991 гг.). Ростов н/Д : Изд-во ЮФУ, 2016.
4. *Яценко А. С.* Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912.

Об авторе

Иванников Иван Андреевич, д-р юр. наук, д-р полит. наук, проф. кафедры теории и истории государства и права Южного федерального университета.

E-mail: freiheit2061@gmail.com

УДК 342.4

Н. Н. Ефремова

Конституционные основы судебной власти в Российской Федерации как фактор прогресса отечественной организации правосудия

Представлен краткий анализ развития доктрины и практики признания и законодательного оформления независимой судебной власти в отечественной истории. Особое

место уделено значению легализации судебной власти в Судебных уставах 1864 г., ставшей началом практического оформления конституционных основ правосудия.

Ключевые слова: конституция, основы правосудия, разделение властей, судебная власть, судебные уставы.

The short analysis of development of the doctrine and practice of recognition and legislative registration of independent judicial authority in national history is presented in article. It is featured value of legalization of the judicial authority in Judicial Charters of 1864 which became the beginning of practical registration of the constitutional beginnings of justice.

Key words: constitution, justice bases, division of the authorities, judicial authority, judicial charters.

Установленные действующей Конституцией Российской Федерации, двадцатипятилетие которой было отмечено в 2018 г., основы судебной власти явили собой принципиально и содержательно заметный прогресс в сравнении с предшествующей советской так называемой организацией правосудия и — с формальной стороны — соответствие ее модели правового государства. Вместе с тем это, казалось бы, революционное преобразование стало не первым подобным случаем, а имеет глубокие корни в отечественной истории юстиции. Принцип независимости судебной власти и сопутствующий ему принцип несменяемости судей были заложены уже в Концепции судебной реформы 1991 г. Последняя же, в свою очередь, возрождала либерально-демократические институты Судебных уставов 1864 г., уничтоженные Декретом о суде № 1 1917 г. в момент формирования советской государственности, власть которой основывалась, как известно, на принципе полновластия советов, прямо противоположном и воспринимаемом его создателями как прямой антипод отвергаемого «буржуазного» разделения властей, обеспечивающего независимость судеб-

ной власти. Отмеченные выше основания позволяют говорить о традиции, хотя и прерванной на несколько десятилетий, о преемственности, характеризующей развитие базовых начал российской юстиции.

Конституционные основы правосудия рассматриваются в современной доктрине, прежде всего, как принципы, определяющие организацию судоустройства и судопроизводства. Они закреплены в Конституции Российской Федерации и развиты в последующем законодательстве о суде. Вместе с тем следует отметить, что принципы надлежащей организации правосудия можно увидеть и в ряде отечественных проектов и актов прошлых эпох, еще до появления конституции в России.

Первые попытки функционального и институционального обособления судебных и административных органов были последовательно предприняты в судебных реформах Петра I и Екатерины II уже в XVIII в. — правда, на местном уровне государственного управления, тогда как на центральном и высшем уровнях сохранялось их совмещение, что, несомненно, соответствовало организации власти в абсолютистском государстве [1].

Разумеется, нельзя преувеличивать достигнутую тогда степень независимости суда, фактически контролируемого администрацией, однако следует отметить понимание необходимости такого разделения со стороны не только прогрессивной общественности, но и правительства. При этом обособленные от административных судебные органы — нижние и верхние суды в городах, уездах и губерниях — при Екатерине II являлись сословными по своему составу и подсудности, что, конечно же, не соответствовало такому принципу надлежащей организации правосудия, как равенство в суде. Но при сословном типе государства соответствующий ему сословный суд уже обеспечивал внутрисословное процессуальное равенство, что было шагом вперед по сравнению с предшествующим периодом.

В начале XIX в. появились проекты и акты, принципы правосудия в которых были основаны на либерально-демократических и гуманистических началах. Можно вспомнить, к примеру, «Введение к Уложению государственных законов» (1809), подготовленное М.М. Сперанским, в котором выделялся в так называемый особый «порядок» государственной властной деятельности «судный порядок», то есть планировалось структурно и функционально обособить судебную власть. Как известно, проект не был реализован.

Позднее, в 1820 г. Н. Н. Новосильцев разработал и перевел с французского еще один официальный конституционный проект «Государственной Уставной грамоты Российской империи», в котором предусматривалось выделение из Сената, преобразуемого в верхнюю палату предполагаемого законодательного государственного сейма, Верховного государственного суда, обособленного от законодательных и исполнительных органов власти. Однако и этот проект был отклонен императором [2, с. 129]. Тем не менее можно привести и более успешный пример — так называемая Конституция Польши 1815 г., дарованная Александром I и действовавшая до Польского восстания 1830 г., по которой суд объявлялся независимым, а судьи несменяемыми.

В рассматриваемый период были созданы и конституционные проекты декабристов П. Пестеля и Н. Муравьева, также предполагавшие разделение государственной власти и соответствующее обособление судебной власти от законодательной и исполнительной.

И все же идея независимой судебной власти была практически реализована в имперском масштабе лишь в ходе Великой судебной реформы, проводившейся на основе Судебных уставов 1864 г. Официальной целью данной реформы объявлялось создание в России суда скорого, равного и милостивого. Судебные органы отделялись от следствия и администрации, судебная власть была впервые легализована и институционализирована, она объявлялась независимой, а судьи несменяемыми. Также провозглашались и внедрялись в практику суда следующие прогрессивные принципы судоустройства и

судопроизводства: состязательность, гласность, публичность процесса при формальном равенстве сторон (и это в условиях сохранения сословного строя!), участие коллегии присяжных заседателей в рассмотрении уголовных дел, сочетание коронного и общественного начал в формировании судейского корпуса, а также назначаемость и выборность судей, обеспечение профессиональной юридической защиты обвиняемым и подсудимым, доступность правосудия и т.п. Учреждая либерально-демократические начала правосудия и обеспечивая судебную защиту подданным, Судебные уставы, по сути, явили собой первый шаг на пути преобразования Российской империи из абсолютной монархии в конституционную, хотя и без официального признания разделения властей и при сохранении верховной законодательной и исполнительной власти в руках императора.

Таким образом, в отсутствие формальной конституции была конституированы основы судебной власти в России, совершен первый практический шаг на пути к конституционной монархии. Верховная власть, по-видимому, не сразу это осознала, тогда как консервативные охранительные круги это поняли и оценили как подрыв основ самодержавия и абсолютизма. Например, М. Н. Катков в своей статье «Наши аномалии и судебная республика» критиковал сложившуюся судебную доктрину, «в силу которой новосозданные суды должны составлять из себя как бы некую самодержавную республику в пределах Русского царства», и в то же время призывал не увлекаться либеральными идеями, а «согласить с русским государственным правом, в систему которого они должны входить» новые учреждения юстиции [4, с. 124].

Как известно, такого рода соображения и привели к судебной контрреформе, которая, однако, не вернула новый суд к дореформенному состоянию. Прогрессивная организация правосудия, введенная Судебными уставами, не была отвергнута (в отличие от монархической законодательной и исполнительной) и Временным правительством, в планы которого независимая судебная власть (правда, с обновленным судейским составом) вполне вписывалась ввиду нацеленности на создание

либерально-демократической республики, государственная власть в которой организована по принципу разделения на обособленные ветви [5].

Дореволюционная юстиция просуществовала без существенных изменений до установления советской власти, а затем была ликвидирована на основании Декрета о суде № 1 от 20 ноября 1917 г. Упразднялись окружные суды, судебные палаты, Правительствующий сенат, военные и морские суды, судебные следователи, прокуроры, присяжные и частные поверенные, нотариусы; мировые же суды были приостановлены, но так и не возрождены вплоть до 1998 г., то есть появились вновь уже в Российской Федерации.

Таким образом, действующая в настоящее время Конституция 1993 г., по сути, возвратила тот высокий статус суда, который был придан ему актами Великой судебной реформы.

Список литературы

1. *Ефремова Н. Н.* Судебные органы в период становления государственного механизма Российской империи // Право и политика. 2008. № 8 (104). С. 2039—2044.
2. *Ефремова Н. Н.* Развитие органов юстиции в период административных реформ первой трети XIX в. // Журнал российского права. 2008. № 8. С. 128—138.
3. *Ефремова Н. Н.* Эволюция отечественного правосудия (судебные реформы XX — начала XXI в.) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 1. С. 21—35.
4. *Катков М. Н.* Наши аномалии и судебная республика // Московские ведомости. 1884. № 12. С. 121—124.
5. *Ефремова Н. Н.* Конституционные основы правосудия в России в историческом развитии // Конституция России и отраслевое законодательство : материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. М. М. Славина, Е. В. Понизовой. М. : Изд-во Института государства и права РАН, 2014. С. 141—146.

Об авторе

Ефремова Надежда Николаевна, канд. юр. наук, проф., НИУ «Высшая школа экономики», проф. РАНХиГС.
E-mail: nefremova@hse.ru

Конституционные принципы местного самоуправления и их реализация

Акцентируется внимание на объективном характере принципов местного самоуправления. Делается вывод о том, что конституционные принципы местного самоуправления не отражают социальные реалии современной России и нуждаются в уточнении путем внесения изменений в Конституцию.

Ключевые слова: конституция, местное самоуправления, принципы, законотворчество.

The article focuses on the objective nature of the principles of local self-government. It is concluded that the constitutional principles of local self-government do not reflect the social realities of modern Russia and need to be clarified by amending the Constitution.

Key words: Constitution, local self-government, principles, lawmaking.

Двадцатипятилетие Конституции РФ — хороший повод осмыслить, насколько эффективно реализовывались ее основные принципы на протяжении четверти века; нашли ли они воплощение в социальных преобразованиях, осуществленных за это время; и как законодатели при формировании новой нормативной базы опирались на них в своей деятельности.

При этом хотелось бы обратить внимание на две проблемы, так или иначе влияющие на реализацию конституционных принципов. Во-первых, проблема единообразного понимания

их роли и смысла, с одной стороны, ее разработчиками, с другой — законодателями, которые в последующем создавали законодательную базу, руководствуясь этими принципами. Вторая проблема связана с условиями и обстоятельствами, при которых те или иные принципы Конституции не реализуются: имеет ли здесь место субъективный фактор (бюрократический, чиновничий интерес), либо этому препятствуют объективные обстоятельства, реалии общественной жизни. Попробуем расставить смысловые акценты применительно к закрепленным в Конституции принципам местного самоуправления.

В отечественной юридической науке под принципами местного самоуправления обычно понимают обусловленные природой местного самоуправления коренные начала (идеи), лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление муниципальными делами [10]. Важным признаком принципов местного самоуправления является их «обусловленность природой местного самоуправления». Под природой местного самоуправления мы понимаем совокупность сложившихся практик самоорганизации, самодеятельности, саморегулирования населения с целью совместного решения проблем конкретной территории, а также обычаев, традиций, доказавших свою эффективность на протяжении длительного исторического периода.

«Принципы верны лишь постольку, поскольку они соответствуют природе и истории» [12, с. 34]. Юридический принцип выражает собой явление истории права, или, точнее, некоторую совокупность историко-юридических явлений [11, с. 28]. Таким образом, в нашем понимании принципы носят объективный характер, отражают социальную практику, состояние общественных отношений в данной сфере.

Соглашаясь с этой точкой зрения, зададимся вопросом, имеют ли принципы местного самоуправления, получившие закрепление в Конституции РФ, свое обоснование в россий-

ской общественно-политической практике? Какие реально сложившиеся государственно-правовые отношения между органами государственной власти низового звена, именуемыми местными Советами, и вышестоящими органами побудили разработчиков Конституции РФ сформулировать, например, такой конституционный принцип местного самоуправления, как принцип организационной обособленности местного самоуправления от государственной власти (ст. 12 Конституции РФ) [1]?

Примеров названных отношений мы не находим. Да, в результате первых выборов народных депутатов в местные Советы в РСФСР на демократической основе, состоявшихся в марте 1990 г., в местные органы избрали немало инициативных граждан, пытавшихся осуществлять местную власть на демократических началах. Но уже Указом Президента от 9 октября 1993 г. № 1617 деятельность представительных органов местного самоуправления была прекращена, их функции возложили на местные администрации [6].

До принятия закона РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» местные Советы входили в единую систему органов государственной власти, и лишь в данном законе впервые не указывалось на их государственно-властный характер [4].

В статье, посвященной 25-летию принятия закона Союза ССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», один из его разработчиков, В. И. Васильев, отмечает:

К сожалению, приходится констатировать, что задача Закона поставить в центр местного самоуправления гражданина, жителя города или села, сделать его главным действующим лицом местной власти за четверть века так и не решена. Причина этого — негодные традиции, которые оказались сильнее, чем рассчитывали создатели Закона. Это — слабая мотивация к самоорганизации у большинства населения, недоверие к местной власти, привычка к патернализму и покровительству государства, с од-

ной стороны, и незаинтересованность органов местного самоуправления к расширению участия граждан в решении вопросов местного значения — с другой [7, с. 8].

Таким образом, мы имеем дело скорее с провозглашенными государством и закрепленными в Конституции нормами-декларациями, носящими программный характер и указывающими на приоритеты развития местного самоуправления, нежели с принципами местного самоуправления, отражающими его природу и своеобразие. «Гарантируя местное самоуправление, Конституция предвосхищает будущее развитие гражданского общества и гарантирует то, чего еще нет» [9, с. 97].

Стоит ли удивляться, что все эти годы с начала действия Конституции законодатель путем принятия федеральных законов осуществляет попытки преодолеть разрыв между нормами-декларациями Основного закона и публично-правовыми реалиями в сфере местного самоуправления. К сожалению, такое законотворчество зачастую осуществляется вопреки нормам-декларациям Конституции.

Так, последние изменения в федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в частности: об избрании главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, предложенных конкурсной комиссией, о порядке формирования конкурсной комиссии (Федеральный закон от 3.02.2015 г. № 8-ФЗ) [2]; об удалении главы муниципального образования в отставку (Федеральный закон от 3.04.2017 г. № 64-ФЗ) [3] и др. — существенно ограничивают такой конституционный принцип местного самоуправления, как самостоятельность населения в формировании органов местного самоуправления и право осуществлять контроль их деятельности.

Дальнейшие усилия законодателя, направленные на создание нормативной базы местного самоуправления, соответствующей социальным реалиям и уровню развития местного самоуправления, все больше будут отдалять нормы Конститу-

ции от актуальных проблем современной России, превращать Основной закон в набор благих пожеланий. Необходимо вернуть Конституции ее главное назначение — быть основой, базой для текущего законодательства в сфере местного самоуправления, которое не может противоречить Конституции. В связи с этим важно привести положения Конституции, касающиеся местного самоуправления, в соответствие с современными реалиями.

Председатель Конституционного суда РФ В. Д. Зорькин в статье «Буква и дух Конституции», признавая наличие недостатков в Конституции, в частности, отмечает:

Конструкция ст. 12 Конституции дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти (в том числе представительным органам государственной власти), в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации [8].

Будучи стойким и последовательным противником внесения изменений в Конституцию, В. Д. Зорькин тем не менее допускает, что «подобные недостатки вполне исправимы путем точечных изменений».

Список литературы

1. *Конституция* Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

2. *О внесении* изменений в статьи 32 и 33 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федеральный закон от 03.02.2015 №8-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

3. *О внесении* изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной

политики в области противодействия коррупции : федеральный закон от 03.04.2017 № 64-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

4. *О порядке* введения в действие Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» : постановление ВС РФ от 06.07.1991 г. № 1551-1 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

5. *Об общих* принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

6. *О реформе* представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации : указ Президента РФ № 1617 от 9 октября 1993 г. // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3924.

7. *Васильев В. И.* Местное самоуправление: история и современная практика // Журнал российского права. 2015. № 3. С. 5—15.

8. *Зорькин В. Д.* Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. № 7689 (226).

9. *Конституция* Российской Федерации. Проблемный комментарий / рук. авторского коллектива и отв. ред. В. А. Четвернин. М. : Центр конституционного исследования МОНФ, 1997.

10. *Муниципальное* право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2010.

11. *Муромцев С. А.* Определение и основное разделение права. 2-е изд., доп. СПб. : Изд. дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2004.

12. *Энгельс Ф.* Анти-Дюринг // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 20. М. : Гос. изд-во политической литературы, 1961.

Об авторе

Заячковский Олег Антонович, канд. юр. наук, доцент, директор Юридического института, проф. кафедры теории и истории государства и права Юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта.

E-mail: OZayachkovskii@kantiana.ru

И. И. Балаклеец

**Конституционные ценности
в правосознании современной молодежи**

Поднимается проблема соответствия закрепленным конституционным ценностям моделей поведения субъектов права; анализируются основные направления формирования ценностных ориентиров современной российской молодежи, определяется их важность в процессе построения правовой государственности; рассматриваются пути повышения правового сознания.

Ключевые слова: конституционные ценности, правосознание, молодежь, молодежная политика, правовое образование.

The article raises the problem of compliance with the fixed constitutional values of behavior models of legal entities, analyzes the main directions of formation of value orientations of modern Russian youth, determines their importance in the process of building up legal statehood, discusses ways to increase legal awareness.

Key words: constitutional values, legal awareness, youth, youth policy, legal education.

С позиции аксиологического подхода потенциал Основного закона весьма многогранен и далеко не исчерпан. Юридический текст Конституции Российской Федерации закрепляет общечеловеческие и базовые ценности, которые лежат в основе прогрессивного развития государства. Отечественная психолого-педагогическая наука трактует ценности как осознан-

ные смыслы жизни (Б. С. Братусь); как значение предмета для субъекта, специфическое отношение, которое связывает объект не с другим объектом, а с субъектом (М. С. Каган); как обобщенные, устойчивые представления о предпочитаемых благах и приемлемых способах их получения, в которых сконцентрирован предшествующий опыт субъекта (В. Н. Сагатовский) и др. Основопологающие контуры теории правовых ценностей нашли отражение в трудах С. С. Алексева, В. Г. Графского, Л. С. Мамута, В. С. Нерсесянца и др. [1].

В. Е. Чиркин отмечает, что «под ценностью понимаются вещи, явления, события, процессы, которые являются или представляются особенно значимыми» [9, с. 1518]. Солидарен с указанным мнением А. В. Поляков, с позиции которого ценность не есть только сам предмет (материальный или духовный, природный или общественный), а предмет в его связи с человеком, с точки зрения его значимости для человека [7, с. 213]. Не менее важным представляется то, что ценности не только ощущаются или рефлексированы в сознании и выражаются словами, но и воплощаются в поведении. По мнению Х. Лэйси, «ценности “вплетены” в жизнь в большей или меньшей степени так, что траектория жизни личности демонстрирует их через поведение постоянно, последовательно и выявляет при этом их обновление» [7, с. 213].

Конституционные ценности определяются в науке как объекты реальной действительности, признанные в качестве основных ценностей и нашедшие свое закрепление и гарантирование в использовании, реализации, охране и защите в Конституции Российской Федерации (Н. В. Витрук [3, с. 270]).

Многие общечеловеческие ценности всегда присутствовали в менталитете российского народа: это идеи социальной справедливости и гуманизма, гражданского мира и согласия. Разные стороны таких ценностей, как свобода и демократия, нашли свое выражение во многих статьях Конституции России и воплотились в правосознании российского общества,

что приобретает особую актуальность в период строительства демократического правового государства, утверждения верховенства права и законности, обеспечения стабильного экономического и политического развития страны как важнейшего условия укрепления Российского государства. О значении правосознания в обществе и государстве в свое время наиболее убедительно писал И. Ильин: «Народы и государства держатся только правосознанием своих граждан и своих правителей. И от воспитания его зависит вся будущность России...».

Вместе с тем в условиях современной российской действительности конституционные ценности не всегда реализуются в жизни. Выраженные в Конституции идеи справедливости и гуманизма находят воплощение в ряде нормативных правовых актов, отражаются в государственных концепциях и стратегиях, однако весьма острым остается вопрос о соответствии закрепленным ценностям моделей поведения субъектов, обязанных применять установленные нормы и принципы. По данным социологических опросов, никогда не читали российскую Конституцию 37% сограждан, а текст Основного закона имеется только у 15% семей.

Многие конституционные идеи представляют собой долгосрочные цели, над воплощением которых еще предстоит работать обществу и государству. Так, реализация конституционных положений о ценности человека, его жизни, прав и свобод зависит от менталитета народа, уровня правового сознания и правовой культуры государственных служащих, экономического благосостояния граждан и др. Подчеркивая масштабы социального расслоения в России, председатель Конституционного суда РФ В. Д. Зорькин отмечает, что за чертой бедности находятся свыше 20 млн россиян [5].

В таких условиях особенно актуальной остается проблема реального воплощения конституционных ценностей в сознании представителей молодого поколения — как наиболее уязвимой части населения. Основы государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 г. определяют «молодежь» как социально-демографическую группу,

выделяемую на основе возрастных особенностей, социального положения и характеризующуюся специфическими интересами и ценностями. Эта группа включает лиц в возрасте от 14 до 30 лет, а в некоторых случаях, определенных нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов, до 35 лет и старше, имеющих постоянное место жительства в РФ или проживающих за рубежом [6].

Исследование ценностных компонентов права в молодежной среде имеет теоретическую и практическую значимость по ряду причин. Во-первых, молодежь представляет собой реальную и значительную силу, определяющую преобразования в современном мире. Во-вторых, изучение характера правовых ценностей молодежи служит индикатором установления качества правового образования и просвещения в средней школе и вузе. Выявление пробелов в правовой культуре подрастающего поколения позволяет определить векторы в корректировке правового обучения. В-третьих, в современных социальных, экономических и политических условиях российской действительности именно молодые люди оказываются наиболее незащищенными, уязвимыми слоями населения, не имеющими четких ценностных ориентиров.

Мировоззренческая неопределенность молодежи усугубляется негативным влиянием средств массовой информации, экспансией массовой коммерческой культуры, в том числе духовной агрессией зарубежных масс-медиа. Такие «взрослые» деструктивные девиации, как алкоголизм, табакокурение, наркомания, проституция, экстремизм, преступность сопровождают молодых людей уже задолго до их совершеннолетия. Согласно данным МВД РФ, в период с января по июль 2018 г. каждое 27-е преступление (3,7%) совершается несовершеннолетними или при их соучастии. Всего выявлено 22 787 несовершеннолетних, совершивших преступления. При этом удельный вес несовершеннолетних в общем числе лиц, преступивших закон, составляет 4,1% [8].

В современной российской школе изучение права настолько минимально, что его совершенно недостаточно как для правового воспитания молодых граждан, так и для дальней-

шей жизни. По результатам опроса, проведенного в 2018 г. в школах Калининграда, на вопрос «Какие законы вы знаете?» только 20% учащихся девятого класса указали Конституцию России, Уголовный кодекс, закон «Об образовании» и закон «О защите прав потребителей». Преобладающее число респондентов — учащиеся старшей школы связывают причины совершения правонарушений и преступлений среди подростков с «уверенностью в собственной безнаказанности», «низким уровнем жизни семьи» и «отсутствием воспитания со стороны семьи и общества». При этом 62% старшеклассников ощущают необходимость в получении правовых знаний.

Многим молодым людям в повседневной жизни приходится сталкиваться с нарушением своих прав, но о правовых способах защиты своих интересов знает далеко не каждый из них. Большинство юношей и девушек (около 70%) считают, что их права нарушаются чаще всего в сфере потребления благ (32%), образования (26%) и социальной сфере (19%). При этом только 30% молодежи в случаях нарушения их прав готовы обратиться за квалифицированной правовой помощью — в юридическую консультацию, правоохранительные органы или суд. Около 35% студентов ничего не знают о деятельности общественных организаций, защищающих права граждан [2, с. 177].

Следствием низкого уровня правосознания является инертность молодых людей в общественной жизни, их низкая гражданская активность. В свою очередь, отсутствие четких жизненных ориентиров и устойчивых правовых ценностей в сознании молодежи, недоверие к нормам закона, а также незнание способов правовой защиты становятся одной из главных причин распространения правового нигилизма среди студентов. Так, только 28% респондентов из студенческой среды считают Россию правовым государством, в котором соблюдаются основные права и свободы граждан, существует взаимная ответственность государства и личности. По мнению 70% опрошенных студентов, Россию в полной мере еще нельзя назвать правовым государством [2, с. 176].

Одним из направлений формирования молодежной среды в плане ценностных компонентов современной российской молодежи, на наш взгляд, является совершенствование системы, форм и методов осуществления молодежной политики в Российской Федерации. Основные векторы государственной молодежной политики на среднесрочную перспективу определены в федеральных стратегиях и целевых программах. Несмотря на наличие в них весомых ориентиров, государственная молодежная политика в Российской Федерации все еще находится в состоянии своего становления и не может эффективно отвечать на вызовы времени, должным образом реализовывать возложенные на нее цели и задачи. В 78 субъектах России действуют законы о молодежи, однако не выработан единый подход на федеральном уровне. Внесенный в Государственную Думу еще в 2007 г. законопроект «О государственной молодежной политике в Российской Федерации» так и не принят. Правовое управление аппарата Государственной Думы в своем заключении по проекту федерального закона №428343-4 отмечает, что он носит декларативный характер, не имеет необходимых правовых механизмов для реализации проектируемых мер, нуждается в существенной юридико-технической и редакционной доработке [4].

Важным вектором развития правовой культуры молодого поколения, на наш взгляд, выступает правовое образование. Практика показывает, что большинство молодых людей испытывает недостаток правовых знаний, что, в свою очередь, отражается на отношении студенческой молодежи к законам и правовой системе государства. В целом по результатам социологического опроса, проведенного в высших учебных заведениях Калининграда, можно констатировать, что студенческая молодежь осознает необходимость повышения уровня своего правосознания, тем более что многим из них приходилось сталкиваться с нарушением своих прав.

Исследование показывает, что правовое образование в вузе в настоящее время не входит в группу основных факторов формирования правовых ценностей будущих специалистов. Анализ результатов проверки знаний студентов неюридиче-

ских специальностей, изучивших курс основ права, показал их низкую правовую подготовку. Студенты демонстрируют недостаточный уровень остаточных правовых знаний и отсутствие в них системности. Преодоление указанных проблем в сфере правового образования, на наш взгляд, возможно по следующим направлениям. Во-первых, преподавание юридических дисциплин должно эффективно выполнять образовательную функцию и при этом способствовать формированию правовых ценностей молодежи. Во-вторых, нуждаются в пересмотре программы и методика преподавания курсов права для студентов неюридического профиля.

Определяя пути формирования правовых ценностей молодого поколения, следует подчеркнуть особую роль правового воспитания как доминирующего инструмента в механизме достижения правомерного поведения и повышения правовой культуры. При помощи правового воспитания осуществляется процесс правовой социализации личности, ее включение в политическую, социальную и правовую реальность. Правовое воспитание способствует формированию личностных характеристик, содействует осознанию себя гражданином, создает предпосылки и механизмы для успешной реализации правового статуса молодого человека. По этой причине для отечественной юридической науки и практики остаются актуальными задачи четкого определения роли правового воспитания в жизни страны; развития наиболее оптимальных его форм, адаптированных к инновационным условиям современности; определения особенностей и основных тенденций их функционирования; концентрации усилий всех государственных органов и негосударственных структур, направленных на повышение результативности данной работы.

Список литературы

1. Балаклеец И.И. Аксиологический подход к исследованию правовой культуры // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2018. № 7. С. 80—81.

2. *Балаклеец И. И., Косовская А. В.* Проблемы социально-экономического и политического развития стран Балтийского региона // Сборник научных статей по материалам межвузовской научно-практической конференции / под ред. А. А. Ярцева. Калининград : Искра, 2013. С. 24—33.

3. *Витрук Н. В.* Конституция Российской Федерации как ценность и конституционные ценности // Материалы научно-практической конференции, посвященной 15-летию Конституции РФ и 60-летию Всеобщей декларации прав человека (Санкт-Петербург, 13—14 ноября 2008 г.) / отв. ред. В. Д. Зорькин. М., 2009. С. 270.

4. *Заключение* правового управления аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 6 февраля 2017 г. №2.2-1/603 по проекту федерального закона №428343-4 «О государственной молодежной политике в Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base> (дата обращения: 05.12.2018).

5. *Зорькин В. Д.* Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. № 7689 (226).

6. *Основы* государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2014 г. №2403-р) // Собрание законодательства РФ. 2014. 2014. №50. Ст. 7185.

7. *Поляков А. В.* Общая теория права : курс лекций. СПб. : Юридический центр Пресс, 2001.

8. *Состояние* преступности в России за январь-июль 2018 года // ФКУ «Главный информационно-аналитический центр МВД России. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/14070836/> (дата обращения: 05.12.2018).

9. *Чиркин В. Е.* К вопросу о ценности российской Конституции 1993 г. // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 12 (37). С. 1518.

Об авторе

Балаклеец Ирина Ивановна, канд. юр. наук, доц. Юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта.

E-mail: merkulowa73@mail. Ru

Е. Н. Кузнецова

**Основные государственные законы
Российской империи 23 апреля 1906 года
и Конституция РСФСР 1918 года
в контексте правовых ценностей**

Сравниваются идеи и принципы Основных государственных законов Российской империи 23 апреля 1906 г. и Конституции РСФСР 1918 г.; анализируются: форма правления, права и свободы по Основным законам Российской империи; модель власти и классовое содержание прав, свобод и обязанностей по Конституции РСФСР 1918 г.; ставится вопрос о времени возникновения первой отечественной Конституции.

Ключевые слова: право, правовые ценности, конституция, конституционные права, свободы и обязанности, законность, форма правления, модель власти, диктатура.

The ideas and principles of the Basic state laws of the Russian Empire on April 23, 1906 and the Constitution of the RSFSR of 1918 are compared; analyzes the form of rule, rights and freedoms according to the Basic Laws of the Russian Empire; model of power and class content of rights, freedoms and obligations under the Constitution of the RSFSR of 1918; the question of the time of the first patriotic constitution.

Key words: law, legal values, constitution, constitutional rights, freedoms and duties, legality, form of rule, model of power, dictatorship.

Право в качестве условия существования цивилизованного общества не может не быть социальной ценностью. Другое

дело — его место среди других социальных регуляторов, конкретная роль в жизни социума. Последняя может быть такой, что дает повод для утверждений типа: «Реальная русская жизнь не знает никакого права» [1, с. 378]. Ю.Е. Пермяков, автор ряда оригинальных трудов по философии права, ставит в связи с этим вопросы: есть ли в российской действительности основания права в виде «непременных элементов мироустройства и законов бытия»? Были ли они в российской истории? Не является ли в нашем Отечестве право «исторической случайностью, которая скорее противостоит социальной практике, нежели выражает с необходимостью свойственные закономерности?» [2, с. 6].

Об особом историческом пути России рассуждают многие. Возможно, и в самом деле есть в нем нечто, исключаящее перманентную потребность в праве? Данной проблемы касаются и зарубежные исследователи. Так, знаменитый компаративист Р. Давид объясняет слабость (по сравнению с другими европейскими странами) «юридических традиций и чувства права в России», «различием исторического развития» [3, с. 158].

И дореволюционные российские, и современные исследователи (как отечественные, так и зарубежные) констатируют такое отношение к праву в России, за которым вовсе не стоит его ценностное осмысление и которое в последнее время обозначают с помощью дежурного понятия «правовой нигилизм». «В общественном сознании не сформировался взгляд на право как на ценность», — констатирует О. В. Орлова [4, с. 228].

Но, может быть, история России говорит о ее упущенных шансах стать в этом плане иной? В связи с этим есть смысл очередной раз обратить внимание на вторую редакцию Основных государственных законов Российской империи, утвержденную Николаем II 23 апреля 1906 г. Спор о том, можно ли считать их первой отечественной конституцией, был начат, как известно, представителями дореволюционной историографии, унаследован советскими историографами и продолжается до сих пор [5]. Если дореволюционные исследователи

склонялись к признанию Основных государственных законов 1906 г. конституцией¹, то в трудах советских ученых получила распространение оценка их как «лжеконституционных» (см., например, [7]).

Однако времена меняются, и мы меняемся вместе с ними. Теперь исследователи нередко оценивают вторую редакцию Основных государственных законов в целом так же, как и до-революционные. Правда, одни, как А. Ф. Смирнов, — с поправкой на то, что конституционные принципы были декларированы, но не осуществлены в полном объеме [8].

Проблема реализации положений Основных государственных законов присутствует и в суждении Р. А. Ромашова. Автор связывает ее прежде всего с правовой традицией, «в рамках которой на всех уровнях социальной организации устоялось скептическое отношение к формализованным источникам позитивного права» [9, с. 131].

Другие исследователи — например, Ю. Л. Шульженко — признают Основные государственные законы 1906 г. фактически первой общероссийской конституцией без оговорок. Обосновывая свое мнение, Ю. Л. Шульженко ссылается на установление этими законами конституционной монархии и парламентского строя [10].

Содержание второй редакции Основных государственных законов говорит о том, что это был путь обретения правовых ценностей, так как здесь нашла отражение идея разделения государственной власти на ветви. Правда, власть главы государства была ограничена только в законодательной области двумя законодательными палатами с равными законодательными правами (ст. 64, 67—69) [11, с. 44—52]. Причем сделано это было так, что не позволяет констатировать полный отказ

¹ Так, по мнению С. А. Котляревского, «Основные законы принадлежат к классу писанных конституций. В этом законы 23 апреля 1906 г. не представляют ничего оригинального, и то обстоятельство, что они не называются конституционными, нимало не меняет сущности дела» [6, с. 212].

от модели неограниченной власти. Но теперь у монархии появились и черты власти ограниченной, что дает возможность говорить о нетипичной, смешанной форме правления.

Идею такой формы правления обосновал в своих трудах В.Е. Чиркин [12]. Применительно к России начала XX в. ее можно видеть в понятии «конституционное самодержавие», которое употреблял В.И. Ленин в работе «Победа кадетов и задачи рабочей партии»:

У нас нет парламента. У нас нет конституции, а есть только конституционное самодержавие, есть только конституционные иллюзии [13, с. 305].

Понятие «конституционное самодержавие», отмечал представитель советской историографии А.М. Давидович, противоречиво, но «это противоречие исторической действительности того времени» [14, с. 11].

В Основных государственных законах 1906 г. были закреплены: принцип законности (ст. 42, 43); верховенства закона (ст. 46, 52); недопустимости его обратной силы (ст. 47); действия только обнародованного закона (ст. 49). Закреплялся и ряд личных и экономических прав российских подданных, среди которых: свобода веры (ст. 39); права, обеспечивающие неприкосновенность личности и жилища (ст. 30—33). Особо следует остановиться на свободе выбора занятий и места жительства — в соответствии со ст. 34 каждый российский подданный мог «беспрепятственно выезжать за пределы государства»; на охране частной собственности — в той же ст. 34 говорилось о праве приобретать и отчуждать имущество, а в ст. 35 — о неприкосновенности собственности.

В статьях Основных государственных законов содержались также обещанные Манифестом 17 октября 1905 г. политические права и свободы — собраний, мнений, печати, образования обществ и союзов (ст. 36—38). Правда, данные статьи отсылали к другим законам, которые должны были определить условия реализации этих прав.

Как известно, страна жила при этих Основных законах недолго. Отмеченное Ю.Л. Шульженко: «с первых дней пролетарской власти был взят курс на разрыв со всем тем, что было

связано с дореволюционной Россией» [10, с. 11] — касается также теоретической и практической юриспруденции, в том числе блестящих теоретических разработок дореволюционных юристов. Были отвергнуты и Основные законы Российской империи, а вместе с ними и намеченный путь обретения правовых ценностей. Советская власть выбрала другой путь, представление о котором дает содержание Конституции РСФСР 1918 г.

Первая советская Конституция имела в виду прежде всего установление нового политического порядка: диктатуры «городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства в виде мощной Всероссийской Советской власти» (ст. 9) [15]. Конституция недвусмысленно провозглашала диктаторский режим — в интересах и с опорой лишь на часть населения и во имя решения задачи «беспощадного подавления эксплуататоров» (ст. 3), «полного подавления буржуазии» (ст. 9). В. И. Ленин так определял новую власть:

Диктатура есть власть, опирающаяся непосредственно на насилие, не связанная никакими законами. Революционная диктатура пролетариата есть власть, завоеванная и поддерживаемая насилием пролетариата над буржуазией, власть, не связанная никакими законами [16, с. 245].

В условиях такого политического порядка места принципу законности не было.

Не было в Конституции места и принципу разделения государственной власти на ветви. Свою роль и в этом сыграл В. И. Ленин, свидетельство чему — написанное им в «Апрельских тезисах»:

Не парламентарная республика, — возвращение к ней от С. Р. Д. было бы шагом назад, — а республика Советов рабочих, батрацких и крестьянских депутатов по всей стране, снизу доверху [17, с. 115].

Концепция советов, основанная на функциональном и персональном единстве власти, дала модель советской власти, в концентрированном виде выражавшейся формулой «Советы — работающие корпорации» [18, с. 40].

В статьях о правах, свободах и обязанностях можно видеть стремление советской власти к самосохранению. Конституция

предусматривала политические права и свободы, связанные с участием в политической жизни и осуществлением государственной власти. По мнению английского философа Б. Рассела, порядок выборов в Советы (*не* всеобщих, *не* равных, *не* прямых, с *не* установленным способом голосования и проходивших под контролем местных Советов) обеспечивал победу кандидатов от взявшей власть партии так, как это не могла сделать «никакая мыслимая система свободных выборов» [19, с. 41].

Другие политические права и свободы — мнений, собраний, союзов — предоставлялись только трудящимся. Каждая из статей, их предусматривавших, начиналась словами: «В целях обеспечения за трудящимися...» Это касалось и «действительной свободы выражения своих мнений» (ст. 14), и «действительной свободы собраний» (ст. 15), и «действительной свободы союзов» (ст. 16). Более того, подчеркивалось, что государство гарантирует осуществление названных прав и свобод только рабочему классу и крестьянской бедноте. Это ставило под сомнение возможность использования данных прав даже другими трудящимися. Кроме того, согласно ст. 23 государство, «руководствуясь интересами рабочего класса в целом», могло лишать «отдельных лиц и отдельные группы прав, которые используются ими в ущерб интересам социалистической революции».

Из личных прав Конституция закрепляла только свободу совести. Статья 13 начиналась так же, как и статьи о политических правах и свободах: «В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы совести...» Но в отличие от них свобода религиозной и антирелигиозной пропаганды прямо признавалась за всеми гражданами (ст. 13).

Идея классовой диктатуры отражена и в статьях об обязанностях. В соответствии с основной задачей уничтожения всякой эксплуатации человека человеком, беспощадного подавления эксплуататоров, в том числе «полного подавления буржуазии» и «водворения социализма» (ст. 3, 9), труд признавался обязанностью всех граждан Республики под лозунгом «Не трудящийся да не ест!» (ст. 18).

Обязанностью всех граждан Республики признавалась защита социалистического Отечества (ст. 19). Для охраны завоеваний Великой Революции (это ее название «работает» и сейчас) устанавливалась всеобщая воинская повинность — различная для трудящихся и «нетрудовых элементов»: почетное право защищать революцию с оружием в руках (и, следовательно, гибнуть за нее) предоставлялось только трудящимся; на нетрудовые элементы возлагалось отправление иных военных обязанностей.

В преамбуле Конституции СССР 1977 г. подчеркивалась преемственность идей и принципов прежних конституций [20]. Это подтверждается содержанием глав о политической и экономической системах.

Но возвращение на путь обретения правовых ценностей требовало отказа от ряда идей и принципов первой советской Конституции. Однако произошло это лишь с принятием Конституции РФ 1993 г. Исходя из часто цитируемой 16-й статьи Декларации прав человека и гражданина 1789 г. — важнейшего документа Великой французской революции, согласно которой «общество, где не обеспечена гарантия прав и нет разделения властей, не имеет конституции» [21], было бы логично признать первой отечественной конституцией именно Конституцию РФ 1993 г. И если имеются основания для сомнений в конституционности Основных государственных законов 23 апреля 1906 г., то есть смысл ставить так вопрос и в отношении нормативного акта, именуемого первой советской Конституцией.

Список литературы

1. *Ключевский В. О.* Письма. Дневники. Афоризмы. М. : Наука, 1968.
2. *Пермяков Ю. Е.* Основания права. Самара : Универс-груп, 2003.
3. *Давид Р.* Основные правовые системы современности. М. : Прогресс, 1988.

4. Орлова О. В. Политико-правовая культура личности — фактор формирования гражданского общества // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2013. № 1. С. 228—236.

5. Кузнецова Е. Н. Конституционная преемственность и конституционная перспектива // Конституция и демократия: взгляд в будущее : материалы и доклады IX Международной научно-практической конференции. Самара : Изд-во Самарск. ун-та, 2013. С. 259—261.

6. Котляревский С. А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных законов / под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. М. : Зерцало, 2004.

7. Васильева Н. И., Гальперин Г. Б., Королев А. И. Первая российская революция и самодержавие. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1975.

8. Смирнов А. Ф. Государственная Дума Российской империи 1906—1917 гг. : историко-правовой очерк. М. : Книга и бизнес, 1998.

9. Ромашиов Р. А. Формирование и эволюция отечественной традиции традиции государственного права // Правоведение. 2010. № 4. С. 131—139.

10. Шульженко Ю. Л. Предисловие // Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1917—1940 гг.) : монография / под общ. ред. Ю. Л. Шульженко. М. : Изд-во Института государства и права РАН, 2010. С. 17.

11. Российское законодательство X — XX веков : в 9 т. Т. 9: Эпохи буржуазно-демократических революций. М. : Юридическая литература, 1994. С. 44—52.

12. Чиркин В. Е. Нетипичные формы правления в современном государстве // Государство и право. 1994. № 1. С. 109—115.

13. Ленин В. И. Победа кадетов и задачи рабочей партии // Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 12. М. : Изд-во политической литературы, 1967. С. 305.

14. Давидович А. М. Самодержавие в эпоху империализма (классовая сущность и эволюция абсолютизма в России). М. : Наука, 1975.

15. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики : постановление V Всероссийского съезда Советов, принятое в заседании от 10 июля 1918 г. // Декреты Советской власти. Т. 2. М. : Политиздат, 1959. С. 550—564.

16. Ленин В. И. Пролетарская революция и ренегат Каутский // Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 37. М. : Изд-во политической литературы, 1969.

17. Ленин В. И. О задачах пролетариата в данной революции // Полн. собр. соч. 5-е изд. М. : Изд-во политической литературы, 1969. Т. 31.

18. *Шмавонян Г. А.* Конституционно-правовая концепция российского парламента // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2015. № 5. С. 40—48.

19. *Рассел Б.* Практика и теория большевизма / пер. с англ. изд. 1920 г. М. : Наука, 1991. С. 41—42.

20. *Конституция* (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принята на внеочередной 7-й сессии Верховного Совета СССР IX созыва 7 октября 1977 года // Хрестоматия по истории отечественного государства и права. 1917—1991 гг. М. : Зерцало, 1997. С. 444—479.

21. *Французская Республика*: Конституция и законодательные акты. М. : Прогресс, 1989.

Об авторе

Кузнецова Елена Николаевна, канд. юр. наук, доц. кафедры государственного и административного права Самарского национального исследовательского университета им. С. П. Королева.

E-mail: ssau@ssau.ru

УДК 340 + 342

С. О. Гаврилов

Нормативные основания деятельности территориальных адвокатских объединений в 1920 — начале 1930-х годов

Рассматривается состояние института адвокатуры в период реализации новой экономической политики (НЭПа). На основе анализа законодательства о судостроительстве и об адвокатуре характеризуются нормативные основания функционирования территориальных адвокатских объединений, принципы их организационного построения. Формулируется

вывод об усилении самостоятельности адвокатуры, что противоречило общей тенденции усиления авторитарных характеристик советского политического режима и привело к корректировке законодательства об адвокатуре, установлению более жесткого контроля за деятельностью адвокатских объединений и полному искоренению частной практики на рубеже 1920—1930-х гг.

Ключевые слова: советская адвокатура, адвокатские объединения, судоустройство, законодательство об адвокатуре.

The article deals with the state of the Institute of advocacy during the implementation of the New economic policy. On the basis of the analysis of the legislation on the judicial system and on the bar, the normative bases of the functioning of territorial bar associations and the principles of their organizational structure are characterized. On the basis of the characteristics of the staff of the boards of advocates and the features of the bar's practice of the period under review, the conclusion is made about the strengthening of the independence of the bar from the party-Soviet and judicial apparatus. It is argued that this feature contradicted the general trend of strengthening the authoritarian characteristics of the Soviet political regime, which led to the adjustment of the legislation on the bar, the establishment of tighter control over the activities of bar associations and the complete eradication of private practice at the turn of the 1920s-1930s.

Key words: Soviet bar, bar associations, court system, legislation on the bar.

Годы существования новой экономической политики (НЭПа) отмечены завершением периода организационно-правового оформления института советской адвокатуры. Правомерность данного вывода подтверждается, в частности, содержанием принятого 11 ноября 1922 г. Постановления ВЦИК. Данное узаконение, вводившее в юридическую силу новое республиканское Положение о судоустройстве, закре-

пило норму, в соответствии с которой образуются новые территориальные адвокатские объединения — коллегии защитников при губернских судах.

В этом документе подчеркивалось, что территориальные объединения защитников создаются, в первую очередь, с целью предоставления юридических услуг трудящимся элементам города и деревни. Положение подтвердило, что сам факт создания и деятельности коллегий при губсудах не означает, что функция надзора за их работой возлагается исключительно на суды: эти полномочия были одновременно возложены и на исполкомы Советов, призванные не только контролировать деятельность защитников, но и создавать для ее оптимальной организации необходимые условия.

Изначально в годы НЭПа адвокатская деятельность реализовывалась в двух основных организационных формах — участие в работе адвокатских объединений и частная практика.

В соответствии со ст. 10 Положения о коллегии защитников предусматривалась возможность создания адвокатских объединений — уездных бюро [2, с. 13]. Впрочем, их организационно-правовой статус, механизм функционирования и основные направления практической деятельности не были четко определены. Вероятно, именно по этой причине большее распространение получила частная адвокатская практика.

Адвокатуре в этот период была свойственна тенденция количественного роста. Изначально советская адвокатура была значительно малочисленнее дореволюционной корпорации. В 1923 г. количество адвокатов в Москве и Петрограде составляло всего 15—20% от численности дореволюционных поверенных [5, с. 43]. В РСФСР корпус профессиональных защитников по уголовным и гражданским делам составлял 2,8 тыс. человек, что соответствовало примерно четвертой части количественного состава поверенных в дореволюционной России [1, с. 147]. В 1923—1926 гг. в коллегии защитников было вновь принято около 2 тыс. человек, и эти количественные различия стали менее заметны [7, с. 8].

Кроме того, в годы НЭПа адвокатская корпорация обнаруживает тенденцию усиления самостоятельности от партийно-

советского и судебного аппаратов. Данное обстоятельство не вполне удовлетворяло власть, инициировавшую корректировку законодательства об адвокатуре. Результатом этого стали разработка и принятие нового нормативного правового акта, регламентировавшего деятельность коллегий защитников, — «Положения о судеустройстве РСФСР», утвержденного постановлением ВЦИК от 19.11.1926 г. Содержание ст. 11 Положения не оставляло никаких сомнений в сохранении зависимости адвокатских объединений, которые теперь «действуют под непосредственным надзором и руководством областных, губернских и окружных судов» [4, с. 244].

Повышенное внимание к адвокатуре своеобразно отразилось на структуре Положения 1926 г.: ее институциональным основам была посвящена целая глава (гл. XII. — *С. Г.*), детально регламентировавшая как внутреннюю организацию коллегий (ст. 80, 81, 87), так и ее практическую деятельность (ст. 84). Существенной новеллой стало снятие ограничений в количественном составе коллегий [4, с. 245]. С нашей точки зрения, законодатель рассчитывал этим не только (и не столько) увеличить количество адвокатов, но и обеспечить новый, лояльный к власти и послушный ей социальный состав коллегий.

С той же целью исполкомам Советов предоставлялось ранее отсутствовавшее у них право отзыва отдельных защитников, причем основания для принятия подобных решений установлены не были, что создавало формальные предпосылки для произвола.

Положение 1926 г. внесло некоторые коррективы и в практическую деятельность адвокатов. Последним разрешалось совмещать должности юрисконсульта с адвокатской практикой, что предоставляло дополнительные возможности с точки зрения доходов. В то же время в Положении 1926 г. прослеживается стремление ограничить частную адвокатскую практику. Статья 84 определяет в качестве главной обязанности члена коллегии оказание бесплатной юридической помощи (консультации населения, бесплатная защита по уголовным и гражданским делам по предложению суда либо по назначению президиума); уклонявшиеся от подобных поручений защитники могли быть подвергнуты исключению из коллегии [4, с. 245].

Тенденция свертывания частной адвокатской практики становится особенно заметной начиная с 1928 г.: изменение экономической парадигмы, отказ от НЭПа, преопределили стремление Народного комиссариата юстиции (Наркомюста — НКЮ) свести всю работу защитников к коллективным консультационным формам.

Подобная тенденция способствовала организационной формализации адвокатских объединений. В постановлении Наркомюста «О реорганизации коллегии защитников», принятом в сентябре 1928 г., указывалось на необходимость создания адвокатских коллективов при окружных судах. Формирование кадрового состава новых объединений защитников планировалось осуществлять одновременно с проверкой компетентности¹ и идеологической подкованности будущих защитников.

Новый этап реорганизации адвокатуры последовал спустя полтора года. На заседании коллегии Наркомата юстиции в январе 1930 г. было принято решение признать накопленный начиная с 1928 г. опыт создания коллективов защитников положительным и приступить к повсеместной организации подобных адвокатских объединений [6, с. 13].

Новая модель организации отечественной адвокатуры 27 февраля 1932 г. обретает завершённые институциональные основания: коллегия НКЮ утверждает «Положение о коллективах членов коллегии защитников» (ЧКЗ).

Данный нормативный правовой акт предусматривал создание адвокатских коллективов на уровне одного — нескольких районов, предполагая, что защитники, входящие в данные объединения, будут работать не только на территории районного центра — часть из них станет практиковать непосредственно в сельской местности. Действовать коллективы ЧКЗ должны под непосредственным контролем руководящих органов территориальных коллегий², функции же краевых (областных) судов будут ограничены «общим политическим руководством» [3, с. 18].

¹ Преимущества предоставлялись выпускникам юридических факультетов.

² Президиумов.

Новое Положение на примере коллективов ЧКЗ более четко сформулировало одну из важнейших институциональных основ адвокатуры — ее функциональное назначение, под которым автор понимает регламентированные законодательством основные направления адвокатской деятельности, — к числу которых были отнесены: оказание юридических услуг населению; правовая поддержка государственных, кооперативных и общественных учреждений, предприятий государственного сектора; популяризация советского права («проведение докладов, бесед и консультаций на предприятиях, в колхозах, совхозах и т.д.»); подготовка кадрового резерва («систематическая работа по поднятию политических и профессиональных знаний практикантов») [3, с. 21].

Часть III Положения регламентировала порядок приема и выхода из коллектива ЧКЗ. Утверждая, что данные процедуры являются результатом добровольного решения специалиста, Положение тем не менее сохраняло за президиумом коллегии возможность внешнего вмешательства: президиум по своей инициативе мог отвести любого кандидата в коллектив ЧКЗ, отменить решение бюро коллектива об отказе в приеме (исключение из коллегии постановлением президиума означало автоматическое прекращение членства в коллективе).

Гораздо большее внимание Положение 1932 г. уделило проблеме адвокатских доходов.

Во-первых, адвокатский гонорар впервые был подвергнут жесткой регламентации. Оплата услуг защитника определялась в соответствии с тарифной сеткой (таксой), разработанной президиумом коллегии и утвержденной краевым (областным) судом. Тарифы рассчитывались таким образом, чтобы сохранить за малоимущими лицами возможность получения услуг безвозмездно [3, с. 21]. Что же касается «лиц непролетарского происхождения», то данная тарифная сетка их не учитывала: размер таксы, как и прежде, определялся по договору³.

³ Единственное отличие: стороной договора теперь выступал не сам защитник, а коллектив, членом которого он состоял.

Во-вторых, все выплаты клиентов отныне вносились в кассу коллектива, из которой впоследствии защитникам выплачивались вознаграждения [3, с. 21].

В-третьих, озаботившись чересчур высокими доходами адвокатов, составители Положения стремились восстановить «социальную справедливость», воспретив защитникам любую иную юридическую практику, но сделав при этом исключение для научно-педагогической деятельности и юрисконсультства на госпредприятиях в порядке совместительства [3, с. 19].

В Положении 1932 г. прослеживается и тенденция идеологизации, характерная для деятельности всех самоуправляющихся общественных организаций рассматриваемого периода. Документ обязывал всех членов адвокатского коллектива иметь нагрузку по общественно-правовой работе и вводил дисциплинарную ответственность в случае неисполнения данного требования [3, с. 22].

В результате на протяжении 1930-х гг. постепенно нараставшая организационная и функциональная зависимость адвокатуры от органов юстиции, партийного, советского и судебного аппарата предопределила обусловленность трансформационных изменений институциональных основ адвокатуры. В условиях массовых репрессий адвокатура сама становится объектом репрессивных действий, проявлявшихся как в грубом нарушении на региональном уровне одной из важнейших ее институциональных основ — самоуправление адвокатских объединений⁴, так и в кадровых чистках и физическом уничтожении многих защитников.

Список литературы

1. *Бранденбургский Я. Н.* Юридическая помощь населению. М. : Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1926.

2. *Положение* о коллегии защитников. Утверждено НКЮ 5 июля 1922 г. // *Адвокатура* : сборник документов. М. : Дело, 2005. С. 11—16.

⁴ Примером этого, в частности, являлся принудительный роспуск Западно-Сибирской краевой коллегии защитников в 1935 г.

3. *Положение* о коллективах членов коллегии защитников. Утверждено коллегией НКЮ 27 февраля 1932 г. Ч. 1. Ст. 3. // Адвокатура : сборник документов. М. : Дело, 2005. С. 18—22.

4. *Положение* о судоустройстве РСФСР. Утверждено постановлением ВЦИК от 19 ноября 1926 г. // *Кутафин О. Е., Лебедев В. М., Семигин Г. Ю.* Судебная власть в России: история, документы : в 6 т. Т. 5. М. : Мысль, 2003. С. 240—248.

5. *Рабочий суд*. 1923. № 10. С. 43.

6. *Равич М.* Из истории советской адвокатуры // Советская юстиция. 1937. № 22. С. 12—15.

7. *Топалов П.* К вопросу о реорганизации коллегии защитников // Пролетарский суд. 1928. № 8. С. 7—18.

Об авторе

Гаврилов Станислав Олегович, д-р ист. наук, канд. юр. наук, проф., заведующий кафедрой государственного и административно-го права Юридического института Кемеровского государственного университета.

E-mail: Stanislav.o. gavrilov@gmail. com

УДК 352.075.1 + 94(47).084.6

Ю. А. Перебинос

Местные исполнительные комитеты Советов как конституционные органы власти в политической системе в 1930-е годы (на материалах Европейского Севера России)

Рассматривается роль местных исполнительных комитетов Советов как конституционных органов власти в политической системе России в 1930-е гг.; анализируются действовавшие в тот период конституции и привлекаются архивные материалы. Исследование проведено на примере Европейского Севера России.

Ключевые слова: советские конституции, Советы, исполнительные комитеты Советов, административно-командная система управления.

The article discusses the role of local executive committees of the Soviets as constitutional authorities in the political system of Russia in the 1930s. For this purpose, Constitution of that period are analyzed and archival materials are attracted. The study is conducted on the example of the European North of Russia.

Key words: Soviet Constitutions, Soviets, executive committees of Soviets, administrative-command management system.

Конституционный статус местных исполнительных комитетов Советов на территории Европейского Севера России в изучаемое десятилетие определялся Конституциями РСФСР 1925 [1] и 1937 [2] гг.

В соответствии с Конституцией 1925 г. «вся власть в пределах Российской Социалистической Федеративной Советской Республики принадлежит советам рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов» (ст. 2). Статья 3 носителем верховной власти провозглашала Всероссийский съезд Советов, а в период между съездами — Всероссийский центральный исполнительный комитет Советов.

Аналогичным образом была выстроена вертикаль советской власти и на местах: ст. 49—50 устанавливали, что высшей властью в пределах края, области, губернии, округа, уезда, района или волости выступают съезды Советов, которые избирали свои исполнительные органы — исполнительные комитеты (ИК). Согласно ст. 54 в период между съездами Советов они являлись высшим органом Советской власти на соответствующей территории.

В Конституции устанавливалось двойное подчинение исполкомов — избравшим их съездам и вышестоящему исполкому, а также ВЦИК и СНК РСФСР (ст. 54).

Статья 55 Конституции определяла, что «для руководства всей текущей работой по управлению соответствующей территории и проведению в жизнь постановлений и декретов центральной власти исполнительные комитеты избирают президиумы», которые на основании ст. 56 «в период между заседаниями исполнительных комитетов ... пользуются правами последних и ответственны перед исполнительными комитетами». При этом «для выполнения всей работы, подлежащей ведению местной власти, и для проведения в жизнь постановлений вышестоящих исполнительных комитетов и центральной власти» местные исполнительные комитеты образуют отделы (ст. 57). Упразднение, слияние существующих отделов ИК или создание новых отделов в соответствии с Конституцией должно было производиться постановлением СНК и утверждаться ВЦИК или его Президиумом. Согласно ст. 58 отделы находились в подчинении ИК, их президиумов, а также соответствующего отдела вышестоящего исполкома. При этом отделы краевых, областных и губернских исполнительных комитетов также должны были выполнять предписания и задания соответствующих народных комиссариатов РСФСР.

В соответствии с Конституцией 1925 г. компетенция исполкомов советов, их президиумов и отделов сводилась к организации повседневной социально-экономической и культурной жизни подведомственного региона.

Конституция РСФСР 1937 г. упразднила систему съездов Советов, провозглашая органами государственной власти на местах Советы депутатов трудящихся, избираемые на два года (ст. 77—78). В ст. 81 Конституции 1937 г. устанавливалось, что исполнительными и распорядительными органами местных Советов являются избираемые ими исполнительные комитеты в составе председателя, его заместителей, секретаря и членов.

Конституция 1937 г. сохранила двойное подчинение исполкомов — как избравшим их Советам, так и исполкомам вышестоящих Советов (ст. 89).

На основании ст. 83 исполкомы были призваны осуществлять «руководство культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории на основе решений соответствующих Советов депутатов трудящихся и вышестоящих государственных органов».

В Конституции 1937 г. прямо указывалось, Советы какого уровня могут создавать те или иные отраслевые отделы и управления. При этом закреплялось положение о создании отраслевых подразделений, отвечающих экономическим особенностям конкретного региона. В своей деятельности отделы и управления должны были подчиняться соответствующему Совету и его исполкому, а также вышестоящему исполкому, а краевые (областные) отделы и управления — профильному наркомату РСФСР.

Таким образом, в соответствии с Конституциями РСФСР 1925 и 1937 гг. местные Советы и их исполкомы с отраслевыми подразделениями провозглашались конституционными органами государственной власти и управления на территории той или иной административно-территориальной единицы. Причем за исполкомами и их отделами была закреплена функция осуществления государственного управления. Сохранялось двойное подчинение исполкомов Советов. С одной стороны, они должны были подчиняться избиравшим их съездам Советов (в случае Конституции 1925 г.) или Советам депутатов трудящихся (по Конституции 1937 г.), а с другой — вышестоящим исполкомам. Вероятно, следует согласиться с мнением авторов учебника «Муниципальное право Российской Федерации»:

...Смысл этой конструкции заключался в обеспечении единства как системы государственной власти в лице Советов, так и органов государственного управления в лице исполкомов. В результате достигалось централизованное решение вопросов планирования, а также финансово-бюджетной деятельности [3, с. 178].

Вместе с тем ни Конституция 1925 г., ни Конституция 1937 г. не вносили ясность в вопрос, кому же в большей степени подчинялись исполкомы — вышестоящему съезду Советов (Совету) или вышестоящему исполкому? В компетенцию региональных исполкомов Советов входило управление местным социально-экономическим и культурным развитием, следовательно, вопросы политического характера в сферу их рассмотрения заведомо не включались. В этой связи компетенция местных Советов схожа с кругом вопросов, решаемых земскими органами дореволюционной России, которые также занимались местными хозяйством, благоустройством, просвещением и здравоохранением.

Статус местных Советов и их исполкомов как государственных органов, обладавших реальной властью в регионах, фактически нивелировался ст. 126 Конституции СССР 1936 г. [4], в которой Коммунистическая партия провозглашалась не только «передовым отрядом трудящихся в их борьбе за укрепление и развитие социалистического строя», но руководящим ядром «всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных». Таким образом, уже на конституционном уровне было заложено подчиненное положение Советов и их исполкомов по отношению к партийным органам в политической системе СССР 1930-х гг. Этот тезис находит подтверждение при анализе архивных материалов, отражающих региональную политическую повседневность в изучаемый период.

Действительно, в 1930-е гг., все нити руководства на местах (как, впрочем, и в Центре) были сосредоточены в партийном аппарате. К примеру, сотрудник Северного краевого исполкома, пытаясь пресечь попытки районных исполкомов Советов подчинить себе местные профсоюзные органы, констатировал сложившуюся в советской политической системе ситуацию: «РИКи недопоняли, что профсоюзами, как и Советами, у нас руководит партия» [5].

Архивные материалы свидетельствуют, что органом, обладавшим реальной властью на территории какой-либо административно-территориальной единицы, являлся не местный Совет или его исполком, а соответствующий партийный комитет,

точнее, его аппарат во главе с первым секретарем. Именно на него возлагалась вся ответственность не только за состояние соответствующей партийной организации, но и социально-экономическое и культурное развитие вверенной территории. В частности, секретарь Грязовецкого райкома партии И. С. Комаров, снятый с должности по решению бюро Вологодского обкома в 1938 г., признавал, что «плохо руководил» работой местного исполнительного комитета Советов, районным земельным отделом исполкома и директорами МТС «и в результате — не справился» [6].

Не только секретари, но и другие ответственные сотрудники аппаратов парткомов — заведующие отделами, инструкторы и др. — вынуждены были фактически выполнять функции работников исполкомов Советов, переквалифицироваться в хозяйственных руководителей. Так, в отчете Северного краевого комитета ВКП(б) за 1934—1936 гг. об этом прямо говорилось:

...Многие заведующие отделами крайкома, секретари парткомов больше стали походить на хозяйственников, инженеров, забывая о том, что они являются политическими руководителями... Отраслевые отделы крайкома ... подменяли тресты, другие советские и хозяйственные организации. То же самое можно сказать о работе Коми обкома, Вологодского и Архангельского горкомов и ряда райкомов [7].

Данные факты свидетельствует о «сращивании исполнительных структур Советов и территориальных партийных комитетов», и решающая фаза данного процесса, по мнению С. О. Гаврилова, приходится на 1939—1940 гг. [8, с. 131].

Подчиненное положение Советов и их исполкомов Коммунистической партии диктовалось идеологическими установками высшего руководства страны. Так, еще Ленин указывал, что Коммунистическая партия должна участвовать в работе Советов, «образуя ... сильные группы членов партии внутри каждого Совета и направляя деятельность этих групп в строгой связи с общей деятельностью партии» [9].

Важнейшим инструментом, обеспечивающим зависимость местных советских органов от партаппарата, являлся кадро-

вый контроль. С 1923 г. начали формироваться номенклатурные списки должностей, замещение которых было возможным только после утверждения в партийном аппарате. В номенклатуру ЦК ВКП(б) и местных партийных комитетов в обязательном порядке входили и должности работников исполкомов Советов соответствующего уровня: председатель, его заместители, секретари, помощники; заведующие и заместители заведующих отделами исполкомов, инструкторы, инспекторы и др. Партия контролировала все ключевые должности в системе советских органов власти и управления на местах. Так, сотрудники исполкомов Советов Северного края в 1935 г. проходили через один — советско-административный — из четырнадцати отраслевых списков, подлежащих утверждению в Северном краевом комитете ВКП(б) [10]. Причем некоторые должности, например председателя райисполкома, входили в номенклатуры партийных комитетов разных уровней одновременно.

Следует заметить, что включение какой-либо должности аппарата управления в номенклатурную сетку в 1930-е гг. способствовало решению кадровых проблем, упорядочению вопросов подбора и расстановки чиновников. К примеру, в 1939 г. ввиду большого объема перечней номенклатурных должностей Вологодского обкома и райкомов областной организации из них были исключены такие должности, как заведующие районными отделами соцобеспечения и районные инспекторы по искусству [11]. Исключение заведующих райотделами собеса из номенклатурных списков осложнило деятельность этих отраслевых подразделений, обострило кадровую проблему в них. В связи с этим Наркомат соцобеспечения РСФСР был вынужден обратиться в марте 1940 г. в ЦК ВКП(б) с просьбой «о даче указаний парторганам о взятии на учет партийных организаций заведующих районными и городскими отделами собеса как номенклатурных работников» райкомов, горкомов и обкомов [12].

Следует обратить внимание и на то обстоятельство, что в системе взаимоотношений между местными Советами и их

исполкомами последние фактически играли более существенную роль, так как выполняли управленческие функции на постоянной основе. Кроме того, партийные структуры именно через них проводили свои решения в жизнь, что и обеспечило исполкомам преимущество перед Советами. С нашей точки зрения, этот факт является еще одним подтверждением процесса «последовательной бюрократизации местного управления» [13, с. 58], осуществляемого системой региональных Советов.

Итак, в рассматриваемое десятилетие руководящим ядром политической системы советского общества выступали органы ВКП(б), в то время как Советы и их исполнительные комитеты, выполняя функцию государственного управления, в политическом плане подчинялись партии. В этой связи было бы уместным говорить о своеобразном разделении функций «посоветски», когда политическая власть принадлежала партаппарату, а исполнительная — Советам и их исполкомам, формально по Конституции являвшимся высшими органами власти и управления в стране. В 1930-е гг. деятельность исполнительных комитетов Советов составляли вопросы социально-экономического и культурно-просветительского развития. Они были встроены в действовавшую в указанный период административно-командную модель управления, которая обеспечивала реализацию курса руководства страны на форсированную индустриализацию, коллективизацию и культурную революцию.

Список литературы

1. *Конституция* (Основной закон) РСФСР (утв. постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11.05.1925) // СУ РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.
2. *Конституция* (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утв. постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937) // СУ РСФСР. 1937. № 2. Ст. 11.
3. Муниципальное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата / под ред. Н. С. Бондаря. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2014.

4. *Конституция* (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.

5. *Государственный архив* Архангельской области. Ф. 621. Оп. 1. Д. 527. Л. 40.

6. *Вологодский* областной архив Новейшей политической истории (далее — ВОАНПИ). Ф. 2522. Оп. 1. Д. 130. Л. 221—222.

7. *Отдел документов социально-политической истории* Государственного архива Архангельской области. Ф. 290. Оп. 2. Д. 1281. Л. 35.

8. *Гаврилов С. О.* Эволюция взаимоотношений местных советов и партийных органов в 1930-е гг. // Известия ТПУ. 2003. № 2. С. 129—133.

9. *Ленин В. И.* ПСС. Т. 12. М. : Изд-во политической литературы, 1967. С. 231.

10. *Руководящие указания по ведению номенклатурной системы и номенклатуры* Северного краевого комитета ВКП(б). Архангельск, 1935. С. 34.

11. *ВОАНПИ*. Ф. 2522. Оп. 3. Д. 129. Л. 10—11.

12. *Государственный архив* Российской Федерации. Ф. А-413. Оп. 1. Д. 32. Л. 21об.

13. *Луков М. Г.* Организационно-правовые основы деятельности исполкомов местных Советов депутатов трудящихся во второй половине 1930-х гг. // Общество и право. 2009. № 1 (23). С. 56—58. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionno-pravovye-osnovy-deyatelnosti-ispolkomov-mestnyh-sovetov-deputatov-trudyaschihsya-vo-vtoroy-polovine-1930-h-gg> (дата обращения: 08.01.2019).

Об авторе

Перебинос Юлия Александровна, канд. ист. наук, доц., доц. кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета Вологодского института права и экономики Федеральной службы исполнения наказаний.

E-mail: uliaperebinos@mail.ru

Е. В. Кузнецова

**Обеспечение доступности правосудия
как функция мировой юстиции:
теоретические и конституционно-правовые аспекты**

На основе анализа нормативных правовых актов и научной литературы выявляются цель и задачи восстановления мировой юстиции в современной России, анализируются функции данного института. Указывается, что введение мировой юстиции играет значительную роль в обеспечении доступности правосудия для граждан; обосновывается наличие самостоятельной функции мировой юстиции по обеспечению доступа граждан к правосудию.

Ключевые слова: правосудие, доступность правосудия, мировая юстиция, мировые судьи, функции мировой юстиции.

Based on the analysis of normative legal acts and scientific literature, the article identifies the purpose and objectives of the restoration of Justice of the Peace in modern Russia, analyzes the functions of this institution. It is indicated that the introduction of justice of the peace plays a significant role in ensuring access to justice for citizens, the existence of a separate function of justice of the peace to ensure citizens' access to justice has been proven.

Key words: justice, accessibility of justice, justices of the peace, magistrates, functions of justices of the peace.

Доступность правосудия в современном мире является необходимым условием обеспечения прав и свобод личности.

Статья 6 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод закрепляет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основе закона [1].

Конституция Российской Федерации формулирует право на доступ к суду более кратко: ст. 46—47 гарантируют судебную защиту прав и свобод человека и гражданина в том суде и тем судьей, к подсудности которого дело отнесено законом [2].

Доступность правосудия в научной литературе понимается и как важнейшая конституционно-правовая гарантия обеспечения прав и свобод человека и гражданина, и как «совокупность элементов государственной политики в сфере осуществления судебной власти, направленных на устранение препятствий (как юридического, политического, так и технического характера), затрудняющих или полностью исключающих возможность реализовать гражданам или юридическим лицам конституционное право на защиту» [3, с. 71]. Однако критерии доступности правосудия недостаточно разработаны в юридической науке.

Рекомендации №R (81) 7 Комитета министров Совета Европы «О способах облегчения доступа к правосудию» устанавливают следующие требования к судебной системе стран-участников: надлежащее информирование о деятельности суда, упрощение судебных процедур, поощрение примирения сторон, ускорение судебного разбирательства, оптимизация судебных издержек, внедрение особых процедур для малозначительных дел [4].

Перечисленные выше требования вполне можно использовать в качестве базовых критериев доступа к правосудию, что позволяет поставить вопрос о роли мировой юстиции в обеспечении доступности правосудия. К сожалению, на этапе реформирования судебной системы постсоветского периода (от Концепции судебной реформы до принятия и реализации ФЗ «О мировых судьях») у законодателя отсутствовали четкие представления о целях, задачах и, следовательно, функциях

восстанавливаемого института мировой юстиции. В Концепции судебной реформы косвенно указывается задача обеспечения доступности правосудия для населения, но не применительно к мировой юстиции [5].

Анализ проектов Конституции РФ также свидетельствует об отсутствии единого подхода к статусу мировых судей и их месту в судебной системе. В некоторых проектах мировая юстиция упоминается вскользь [6], в других мировые судьи рассматриваются и как судебный орган, и как элемент местного самоуправления [7; 8].

Очевидно, что на стадии разработки Конституции и концептуальных представлений о судебной системе отсутствовало четкое представление о целях, функциях и статусе мировых судей. Более того, на разработку Концепции судебной реформы, некоторых проектов Конституции и проекта ФКЗ «О мировых судьях» значительное влияние оказало несколько идеализированное представление о дореволюционной мировой юстиции.

В пояснительной записке к проекту ФКЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» введение мировой юстиции связывалось с упрощением судебной процедуры по малозначительным делам и спорам, в отношении которых стороны «достигнут полюбовного соглашения на основе согласительной процедуры» [9]. Можно предположить, что в качестве цели деятельности мировых судей ставилось ускорение, упрощение судопроизводства и примирение сторон.

Действующий же федеральный закон «О мировых судьях» не формулирует ни целей, ни задач, ни принципов деятельности мировых судей в РФ [10].

В современной науке выделяются такие цели введение в действие мировой юстиции в современной России, как создание независимого гуманного правосудия, оперативное разрешение конфликтов, приближение суда к населению, разгрузка судов от массы юридически несложных споров, обеспечение гарантий доступности правосудия, развитие судебного федерализма, специализация внутри системы судов общей юрисдикции с целью повысить эффективность их деятельности и т. д.

Авторы учебного пособия «Мировая юстиция» подробно анализируют цели создания института мировых судей, отраженные в Концепции судебной реформы 1991 г., позициях Верховного суда РФ, Государственной Думы, а также определенные юридической наукой и практикой [11, с. 122—123]. Думается, что многие из названных авторами целей мировой юстиции следует рассматривать скорее как задачи, ориентированные на решение конкретной проблемы в рамках реализации одной общей цели.

Суммируя вышесказанное, полагаем, что *цель создания (восстановления) института мировой юстиции* — одна, и сформулировать ее можно следующим образом: *образование звена судебной системы, позволяющего обеспечить эффективный доступ граждан к правосудию путем оперативного разрешения массы юридически несложных дел (споров), в том числе посредством примирения сторон.*

Указанная цель в РФ реализуется через решения следующих *задач мировой юстиции*:

— обеспечение гражданам доступа к правосудию, максимальное приближение суда к населению (обеспечение *доступности правосудия*);

— увеличение доверия граждан к правосудию, обеспечение авторитета судебной власти;

— уменьшение нагрузки районных судов;

— повышение оперативности правосудия путем создания упрощенного производства и возможности примирения сторон по отдельным категориям дел.

Цель и задачи мировой юстиции определяют ее основные функции, в которых реализуется социальное назначение данного института.

Разумеется, основным направлением деятельности мировых судей является осуществление правосудия, однако правосудие — это скорее форма реализации функций судебной власти, основная же функция судебной власти — разрешение социально-правовых конфликтов, защита и восстановление нарушенных прав граждан [12, с. 16]. При этом в научной литературе признается, что правосудие — это вид многофункци-

ональной деятельности суда, исследователи выделяют такие функции, как аналитически-исследовательская, превентивная, контрольная, консенсуальная, обеспечительная, конструктивно-разрешительная [13, с. 147—148].

Мировая юстиция также представляет собой полифункциональный институт, однако в научной литературе не сложилось единого подхода к пониманию ее функций. Авторы учебного пособия «Мировая юстиция», например, выделяют восстановительную, примирительную, воспитательную, превентивную, политическую и идеологическую функции [11, с. 173—174]. Р. А. Эльдаров дополняет указанный перечень социальной, информационной, контрольной, управленческой функциями [14]. В. Ю. Анохина концентрирует свое внимание преимущественно на современном этапе развития мировой юстиции, выделяя две основные ее функции — институциональную и социально-правовую [15, с. 11]. Первая заключается в разгрузке федеральных судов и обеспечении реального доступа граждан к правосудию, вторая — в разрешении социально-правовых конфликтов, в том числе путем примирения сторон.

Анализ нормативных актов и научной литературы позволяет выявить следующие функции мировой юстиции:

— *правогарантирующая (правообеспечительная)* — заключается в обеспечении доступа граждан к правосудию путем приближения суда к населению;

— *правоохранительная* функция состоит в защите прав и законных интересов граждан, разрешении социально-правовых конфликтов, снижении уровня конфликтности в обществе;

— *идеологическая* функция мировой юстиции заключается в формировании у населения доверия и уважения к суду, развитии представлений о судебном порядке разрешения спора как более эффективном и оперативном, формировании установок на правомерное поведение. Воспитательный аспект дополняется элементами правового просвещения при разъяснении порядка составления заявления в суд, толкования норм права мировым судьей в процессе разрешения спора и т. д.;

— *превентивная* функция состоит в снижении уровня конфликтности в обществе, предупреждении правонарушений и споров, в том числе путем привлечения лица к ответственности или примирения сторон;

— *организационно-управленческая* функция мировой юстиции заключается в деятельности самих мировых судей, их аппаратов, органов, обеспечивающих организацию работы мировых судей на судебных участках.

Первая из перечисленных выше функций является ключевой, поскольку отражает функционирование современной мировой юстиции в конституционно-правовом измерении. Правогарантирующая функция мировой юстиции заключается в обеспечении доступности для граждан к правосудию путем приближения суда к населению, разгрузки судов общей юрисдикции (общих судебных мест, иных вышестоящих судебных инстанций) от массы юридически несложных споров и повышении оперативности судопроизводства. Наличие судебной инстанции по спорам с ограниченной суммой иска и мелким правонарушениям в пределах судебного участка гарантирует гражданам реализацию права на судебную защиту.

В рамках реализации данной функции мировой юстиции решаются следующие задачи:

— обеспечение доступа к правосудию путем оптимального распределения судебных участков и нагрузки мировых судов;

— соблюдение процессуальных сроков рассмотрения спора (дела), повышение оперативности правосудия;

— обеспечение единства судебной практики по спорам (делам), подсудным мировому судье, и т. д.

К сожалению, в современных условиях роль мирового суда в обеспечении доступности правосудия реализуется не в полной мере, в первую очередь в связи с проблемами судебного управления в системе мировой юстиции. Неэффективны критерии распределения судебных участков мировых судей: до сих пор в качестве основного критерия используется количество проживающего на участке населения (от 15 до 23 тыс. человек), хотя в юридической науке и судейском сообществе

уже давно обсуждается, что указанная модель не учитывает фактическое количество дел, возникающих на участке, вследствие того, что не берутся во внимание расположенные на территории участка органы государственной власти, местного самоуправления, юридические лица. Все это (в числе прочих причин) влечет неравномерную и достаточно высокую нагрузку мировых судей, что обуславливает нарушение процессуальных сроков и снижение качества разрешения споров (дел). Указанная проблема решается пока лишь увеличением количества судебных участков и мировых судей, на которое субъекты РФ идут весьма неохотно, поскольку растет нагрузка на бюджет субъекта.

Проблемы финансирования и материально-технического обеспечения мировой юстиции также оказывают влияние на обеспечение доступности правосудия для граждан. Верховный суд отмечает здесь недостаточное финансирование из бюджетов субъектов РФ, систематическое его сокращение, отсутствие должного уровня материально-технического обеспечения и т. д. [16]. Отметим, что изменения в ФЗ «О мировых судьях», внесенные в апреле 2018 г., устанавливают отдельные гарантии финансирования мировой юстиции [18]. Однако при изначально неравномерном финансировании мировых судей в субъектах такие изменения решают проблему лишь частично.

Отмеченные выше характеризует далеко не полный перечень проблем функционирования мировой юстиции в современной России. Дальнейшего изучения требуют вопросы совершенствования статуса мирового судьи, его компетенции, нагрузки, оптимального распределения, размещения и материально-технического оснащения судебных участков. Нуждается в изучении и более масштабная проблема — определение научно обоснованных критериев доступности для граждан правосудия в целом и мировой юстиции в частности. Реформирование института мировых судей в стране должно стать не фрагментарным, как это происходит сейчас, а с учетом указанных критериев, чтобы в полной мере реализовать функцию мировой юстиции по обеспечению доступа граждан к правосудию.

Список литературы

1. *Конвенция* о защите прав человека и основных свобод (ETS №5) (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. ; ред. от 13.05.2004) // Бюллетень международных договоров. 2001. №3. С. 3—44.
2. *Конституция* Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 №6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 №7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 №2-ФКЗ, от 21 июля 2014 №11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. №31. Ст. 4398.
3. *Ткачева Н.В.* Принцип доступности правосудия в практике Европейского суда по правам человека // Вестник ЮУрГУ. Сер.: Право. 2010. №38 (214). С. 71—73.
4. *О способах облегчения доступа к правосудию* : рекомендация №R (81) 7 Комитета министров Совета Европы (принята 14.05.1981 на 68-м заседании представителей министров) // Совет Европы и Россия : сборник документов. М. : Юридическая литература, 2004. С. 676—679.
5. *О Концепции* судебной реформы в РСФСР: постановление Верховного Совета РСФСР от 24 окт. 1991 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №44. Ст. 1435.
6. *Проект Конституции* Российской Федерации (подготовлен Конституционной комиссией Съезда народных депутатов Российской Федерации). URL: <http://constitution.garant.ru/history/active/101201/> (дата обращения: 19.11.2018).
7. *Проект Конституции* Российской Федерации (подготовлен рабочей группой под руководством С.М. Шахрая). URL: <http://constitution.garant.ru/history/active/101202/> (дата обращения: 21.11.2018).
8. *Проект Конституции* (Основного закона) Российской Федерации (представлен Президентом Российской Федерации) // Московская правда. 1993. 5 мая.
9. *О мировых судьях* в Российской Федерации : пояснительная записка к Проекту федерального конституционного закона. URL.: <http://base.garant.ru/3100584/#friends#ixzz5CSF5QMBn> (дата обращения: 27.11.2018).
10. *О мировых судьях* в Российской Федерации : федеральный закон от 17 декабря 1998 г. №188-ФЗ (ред. от 18.04.2018) // СЗ РФ. 1998. №51. Ст. 6270.

11. *Мировая юстиция: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция»* / В. В. Захаров [и др.] ; под. ред. Н. А. Колоколова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2011.

12. *Лазарева В. А.* Судебная защита в уголовном процессе Российской Федерации: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2000.

13. *Мурадян Э. М.* Судебное право. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2007.

14. *Эльдаров Р. А.* Функции мировой юстиции // Современное право. 2010. № 11. С. 93—96.

15. *Анохина В. Ю.* Формирование мировой юстиции Российской Федерации: дисс. ... канд. юр. наук. М., 2014.

16. *О внесении* в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования в сфере организационного обеспечения деятельности мировых судей» : постановление Пленума Верховного суда РФ от 15 ноября 2016 г. № 52. URL.: <http://www.vsrfr.ru/documents/own/8522/> (дата обращения: 11.11.2018).

17. *О внесении* изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования в сфере организационного обеспечения деятельности мировых судей: ФЗ РФ от 18 апреля 2018 г. N 76-ФЗ // Российская газета. 2018. 20 апр.

Об авторе

Кузнецова Елена Владимировна, канд. юр. наук, доц., доц. кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета Вологодского института права и экономики Федеральной службы исполнения наказаний.

E-mail: kuznesova_ev@mail.ru

КОНСТИТУЦИОННАЯ ДИНАМИКА ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 342.565.2

Е. В. Герасимова

Эволютивное толкование Конституции Российской Федерации в практике Конституционного суда РФ

Рассматривается современная концепция «живой» Конституции и толкование ее положений Конституционным судом РФ в своей практике с учетом конкретно-исторических условий; отмечается важнейшее значение в этом процессе выявления смысла и содержания конституционных прав и свобод человека и гражданина. Подчеркивается, что эволютивное толкование прав и свобод на национальном уровне, осуществляемое Конституционным судом, и на наднациональном — интерпретация Конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейским судом по правам человека — может различаться и порождать коллизии.

Ключевые слова: Конституционный суд Российской Федерации; «живая» Конституция; эволютивный подход в толковании.

The modern concept of «living» Constitution allows the Constitutional Court of the Russian Federation to interpret in the case-law constitutional provisions taking into account concrete

© Герасимова Е. В., 2019

historical conditions; in this process identification by the Constitutional Court of sense and content of constitutional rights and freedoms of the person and citizen is essential. At the same time the understanding of evolutive interpretation of the rights and freedoms at the national level carried out by the Constitutional Court and on supranational — interpretation of the Convention on protection of human rights and fundamental freedoms by the European Court of Human Rights, may differ and lead to collisions.

Key words: Constitutional Court of Russian Federation; “living” Constitution; evolutive interpretation.

В год 25-летия Конституции Российской Федерации вопросы выявления смысла и содержания ее норм не раз были предметом дискуссий ученых и практиков. Достаточно небольшое количество поправок, принятых за время ее действия, наводит на мысль, что текст Конституции отвечает правовым реалиям и не нуждается в существенной корректировке. В основном такой эффект достигнут за счет многочисленности правовых позиций Конституционного суда (КС) Российской Федерации. Постановлений о даче толкования в порядке ч. 5 ст. 125 Конституции России КС вынес менее 20, в то время как истолкование и выявление смысла конституционных норм в системе действующего правового регулирования в рамках рассмотрения жалоб, поданных на основании ч. 4 ст. 125 Конституции, осуществляется Конституционным Судом практически ежедневно. Таким образом, при отсутствии фундаментальных изменений текста Конституции практика КС и выработанные им подходы в вопросе истолкования конституционного текста приобретают большое значение.

Как отмечает Председатель Конституционного суда В. Д. Зорькин, выявление актуального правового смысла, заложенного в тексте Конституции, в свете современных социально-правовых реалий осуществляется КС с опорой на доктрину «живой» Конституции [1]. Текст Основного закона в рамках этой концепции толкуется эволютивно, то есть с уче-

том развития конкретно-исторических условий; с изменением права и общественных отношений правовые позиции КС могут меняться.

Конституционный суд указал на применение данного подхода в п. 5 абз. 7 постановления от 21.12.2005 г. по делу о наделении полномочиями высшего должностного лица субъекта по представлению Президента законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта:

...Правовые позиции, сформулированные Конституционным судом Российской Федерации в результате интерпретации, истолкования тех или иных положений Конституции Российской Федерации применительно к проверявшемуся нормативному акту в системе прежнего правового регулирования и имевшей место в то время конституционной практики, могут уточняться либо изменяться с тем, чтобы адекватно выявить смысл тех или иных конституционных норм, их букву и дух, с *учетом конкретных социально-правовых условий их реализации*¹, включая изменения в системе правового регулирования [2].

Так, в решениях по делу о регистрации политических партий по религиозному и национальному признаку, созданию региональных партий Конституционный суд ссылаясь на возможность эволютивного толкования ограничительных требований по созданию партий.

В п. 4.1, абз. 2 и 6 Постановления от 15 декабря 2004 г. № 18-П по жалобам общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И. В. Артемова и Д. А. Савина КС отметил:

Принцип светского государства в понимании, сложившемся в странах с моноконфессиональным и мононациональным устройством общества и с развитыми традициями религиозной терпимости и плюрализма (что позволяло, в частности, допустить в некоторых странах политические партии, основанные на идеологии христианской демократии, поскольку понятие «христианский» в данном случае далеко выходит за конфессиональные рамки и обозначает принадлежность к европейской системе ценностей и культуре), не может быть автоматически применен к Российской Федерации.

¹ Здесь и далее в цитатах курсив наш. — Е. Г.

Таким образом, конституционный принцип демократического и светского государства *применительно к конкретно-историческим реалиям*, сложившимся в Российской Федерации как многонациональной и многоконфессиональной стране, не допускает создание политических партий по признакам национальной или религиозной принадлежности [3].

В п. 3.3 Постановления от 1 февраля 2005 г. № 1-П по делу Балтийской республиканской партии выражена следующая правовая позиция:

Таким образом, осуществленное в федеральном законе «О политических партиях» регулирование, по которому статус политической партии могут получить только общенациональные (общероссийские) политические общественные объединения, не только направлено на достижение такой конституционно значимой цели, как формирование в стране реальной многопартийности, на правовую институционализацию партий в качестве важного фактора становления гражданского общества и стимулирование образования крупных общенациональных партий, но и необходимо в целях защиты конституционных ценностей, прежде всего обеспечения единства страны в современных *конкретно-исторических условиях* становления демократии и правового государства в Российской Федерации. *Указанное ограничение носит временный характер и с отпадением породивших его обстоятельств должно быть снято* [4].

В п. 6 КС резюмирует, что требования, которым должна отвечать политическая партия с учетом конкретно-исторических условий развития Российской Федерации как демократического, федеративного и правового государства, нельзя признать чрезмерным ограничением права на объединение в политические партии [4].

Другой пример отсылки к концепции «живой» Конституции и эволютивного толкования в практике Конституционного суда связан с рассмотрением на соответствие Конституции положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Так, в п. 3 Постановления от 25.02.2014 № 4-П, рассматривая вопросы правового регулирования административных штрафов, КС отмечает:

Само по себе законодательное регулирование, направленное на усиление административной ответственности, не выходит за рамки полномочий федерального законодателя, который, как отмечал Конституционный суд Российской Федерации, вправе вводить более строгие — *соразмерные реалиям того или иного этапа исторического развития* — административные наказания за административные правонарушения, объектами которых выступают общественные отношения, нуждающиеся в повышенной защите государства [5].

Приведенные правовые позиции показывают, что Конституционный суд Российской Федерации не идет по пути самоограничения, а оставляет за собой возможность с учетом конкретно-исторического контекста рассматривать регистрацию политических партий и установление административных штрафов как развивающиеся институты.

В этой связи возникает вопрос: каковы пределы применения доктрины «живой» Конституции и ее эволютивного толкования, и не приведет ли это к «судейскому активизму», в котором часто упрекают органы конституционного правосудия?

Председатель КС В. Д. Зорькин подчеркнул:

Конституционный суд РФ не может выйти за пределы толкования, установленные как самой Конституцией, так и сложившимися внутри общества конвенциями, лежащими в основе конституционной идентичности народа. При этом общественное согласие, легитимирующее дух Конституции, является не менее важным, чем ее буква [6].

Таким образом, концепция конституционной идентичности (учет традиций конституционно-правового развития России), содержание которой разносторонне освещено в работах В. Д. Зорькина, устанавливает границы толкования Основного закона.

Помимо этого, как отмечает судья Конституционного суда Г. А. Гаджиев, «доктрина конституционной идентичности используется конституционными и высшими судами в качестве способа правовой защиты национальных конституционных ценностей от наднациональной юстиции» [7, с. 4]. Как показывает практика, эволютивное толкование конституционных прав и свобод человека и гражданина органом конституцион-

ного правосудия и эволютивное толкование статей Конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейским судом по правам человека может кардинально различаться.

Приведем мнение В. Д. Зорькина по этому вопросу:

...Творческое «эволютивное» толкование уполномоченными наднациональными судебными органами международных нормативно-правовых актов и связанная с этим возможность коллизии международных актов в подобном истолковании с национальными нормативно-правовыми актами, включая конституции, — это проблема, которая может быть поистине ящиком Пандоры [6].

Профессор М. Л. Энтин отмечает, что необходимо отыскать надлежащий баланс между здоровым консерватизмом, в котором нуждается общество, и потребностью в развитии, без которого общество существовать не может; иначе говоря, правильный баланс между «судебным активизмом» и сдержанностью [8].

Особенно ярко проблема различного подхода органа конституционного правосудия и наднационального суда к истолкованию конституционных прав и свобод была представлена в 2016 г., когда Конституционный суд Российской Федерации вынес решение по делу граждан Анчугова и Гладкова, связанному с ограничением избирательных прав лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Рассмотрев вопрос о пределах реализации Постановления Европейского суда по правам человека по жалобе Анчугова и Гладкова, Конституционный суд РФ признал невозможным исполнение постановления в части общих мер, предполагающих внесение в российскую правовую систему изменений, которые позволяли бы ограничивать в избирательных правах не всех осужденных, содержащихся в местах лишения свободы. Как подчеркнул судья КС Г. А. Гаджиев, подобные конфликты в правовом понимании тех или иных прав возможны и в будущем в силу сохраняющейся разницы в правовых традициях [7, с. 7].

Подводя итог, отметим, что спустя 25 лет с момента принятия текст Конституции Российской Федерации «живет» благодаря практике Конституционного суда. В условиях, когда изменение конституционного текста происходит не часто,

обеспечить реализацию его положений помогают правовые позиции КС. Исходя из доктрины «живой» Конституции, он применяет эволютивное толкование, позволяющее учитывать изменение конкретно-исторических условий и развитие правовых отношений. Определение границ применения эволютивного толкования, степень «судейского активизма» органа конституционного правосудия является одной из актуальных проблем теории и практики.

Как следует из практики КС РФ, пределы эволютивного толкования ограничены доктриной конституционной идентичности, разработке которой в последнее время в российской науке конституционного права уделяется большое внимание. Эта доктрина также помогает Конституционному суду России решать коллизии в понимании прав и свобод на национальном и наднациональном уровне, когда Европейский суд по правам человека осуществляет эволютивное толкование Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Представляется, что единственный возможный способ решения таких правовых коллизий — это поиск баланса и правового компромисса на основе из принципа приоритета защиты прав и свобод человека.

Список литературы

1. *Зорькин В.Д.* Буква и дух Конституции// Российская газета. 2018. Федеральный вып. № 7689 (226).

2. *По делу* о проверке конституционности отдельных положений федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление КС РФ от 21.12.2005 г. № 13-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

3. *По делу* о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина : постановление КС РФ от 15.12.2004 г. № 18-П // Российская газета. 2004. Федеральный вып. № 3663 (0).

4. *По делу* о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия»: постановление КС РФ от 01.02.2005 г. №1-П // Российская газета. 2005. Федеральный вып. №3693 (0).

5. *По делу* о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод “Реконд”», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница №3 “Нейрон” Министерства здравоохранения Удмуртской Республики»: постановление КС РФ от 25.02.2014 г. №4-П // Российская газета. 2014. Федеральный вып. №6323 (51).

6. *Зорькин В.Д.* Конституционная идентичность России: доктрина и практика: доклад на Международной конференции по конституционному правосудию. г. Санкт-Петербург, 16 мая 2017 г. URL: [http://www.ksrf.ru/ru/Info/Conferences/Pages/Conference 2017.aspx](http://www.ksrf.ru/ru/Info/Conferences/Pages/Conference%202017.aspx) (дата обращения: 05.12.2018).

7. *Гаджиев Г.А.* Юбилейные заметки о конституционном развитии и о роли методологии в конституционной юстиции// Журнал конституционного правосудия. 2017. №1. С. 1—7.

8. *Энтин М.Л.* Эволютивный подход к теории и практике ЕСПЧ. URL:<http://www.alleuropa.mgimo.ru/evoliutivnyi-podchod-v-teorii-i-praktike-espch-1> (дата обращения: 05.12.2018).

Об авторе

Герасимова Евгения Вячеславовна, канд. юр. наук, доц., заведующая кафедрой международного и европейского права Юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта.

E-mail: e.gerasimova@mail.ru

УДК 340 + 342

А. В. Гаврилова

**Феномен «иностранный агент»
на постсоветском пространстве**

Раскрывается статус некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов, введенный изменениями от 20.07.2012 г., 02.06.2016 г. к федеральному закону РФ «О некоммерческих организациях». Отмечается противоречивая правоприменительная деятельность по включению некоммерческих организаций в реестр инагентов, обусловленная отождествлением любой публичной деятельности с политической. Анализируется законодательство действительных и ассоциированных членов Содружества Независимых Государств на предмет наличия/отсутствия дефиниции «иностранный агент» и осуществления режима целесообразности иностранного финансирования в деятельности общественного сектора.

Ключевые слова: некоммерческие организации, иностранный агент, политическая и публичная деятельность, иностранное финансирование.

The article reveals the status of non-profit organizations performing the functions of foreign agents, introduced by the amendments dated 21.11.2012, 02.06.2016 to the Federal law of the Russian Federation «on non-profit organizations». There is a contradictory law enforcement activity to include non-profit organizations in the register of «foreign agents», due to the identification of any public activity with political. The legislation of the actual and associated members of the Commonwealth of Independent States is analyzed for the presence / absence of the defini-

tion of «foreign agent» and the implementation of the regime of expediency of foreign financing in the activities of the public sector.

Key words: non-profit organizations, foreign agent, political and public activities, foreign financing.

Конституция РФ, закрепив право каждого на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, гарантируя при этом свободу их деятельности, одновременно предписывает гражданам и их объединениям обязанность соблюдать Основной закон государства и иные законы РФ.

Основы правового статуса общественных объединений как формы некоммерческой организации заложены в федеральных законах «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ и «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ.

Принятие и вступление в силу федерального закона от 20.07.2012 № 121-ФЗ, внесшего изменения в федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ФЗ о НКО), положило начало новому этапу в развитии и деятельности общественных объединений и организаций, действующих на территории Российской Федерации, характеризующемуся введением принципиально нового правового статуса для ряда акторов общественного сектора — некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Как считает Верховный суд РФ, использование данной правовой категории обусловлено необходимостью идентификации таких организаций в качестве специфических субъектов политической деятельности, а также обеспечения публичности и открытости [1].

Отметим, что термин «иностраннный агент» не является абсолютной новеллой в праве: впервые данная дефиниция появилась в законодательстве США еще в первой половине XX в. Целью принятия в 1938 г. так называемого «Акта о ре-

гистрации иностранных агентов» (Foreign Agents Registration Act, FARA) было противодействие антиамериканской деятельности и политике, причем в качестве специфических субъектов политической деятельности узаконение определяло, в первую очередь, зарубежных физических и юридических лиц, представлявших в американской политике иностранные правительства и занимавшихся «политической деятельностью в интересах иностранного принципала» под его контролем и руководством. При этом указывалось, что нарушение уведомительного и регистрационного режима в качестве инагента влечет за собой наложение штрафа или тюремное заключение на срок до десяти лет.

С точки зрения содержания соответствующих статей ФЗ «О некоммерческих организациях» в действующей редакции существенными признаками организации, выполняющей функции иностранного агента, можно считать получение денежных средств и иного имущества от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и участие в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации (п. 6 ст. 2). При этом в данном контексте рассматривать деятельность некоммерческой организации в качестве иностранного агента не совсем верно с позиции интерпретации термина «агент», традиционно воспринимаемого в качестве лица, действующего по чьему-либо поручению (организации, учреждения). Употребление термина «иностраный агент» было бы уместно при наличии квалифицирующих признаков в виде иностранного финансирования и участия в политической деятельности в интересах иностранного принципала. Однако норма об иностранных агентах, закрепленная в ФЗ о НКО посредством использования фразы «в том числе», отождествляет базовый признак — «осуществление политической деятельности» с дополнительным — «осуществление политической деятельности в интересах иностранных источников финансирования», который, по сути, и является признаком отправления функций иностранного агента по поручению принципала.

Вторым существенным признаком при определении статуса НКО-инагента выступает «политическая деятельность». В первоначальной редакции ФЗ о НКО политической деятельностью некоммерческой организации признавались организация и проведение акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также формирование общественного мнения в указанных целях. Подобная законодательная дефиниция обусловила практику идентификации политической деятельности и свободного выражения мнений, включая критику власти.

Последующие изменения в ФЗ о НКО (Федеральный закон от 02.06.2016 № 179-ФЗ), заключавшиеся в конкретизации политической деятельности, уже относили к политической практике любую акциональность в сфере государственного строительства и защиты основ конституционного строя РФ, развития политической системы, деятельности органов власти, законодательного регулирования прав и свобод человека и гражданина в целях оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики, а также на решения и действия органов власти (п. 6 ст. 2).

Изменения в федеральном законодательстве по-новому детерминировали и формы отправления политической деятельности, относя к ним, в частности:

— участие в организации и проведении публичных мероприятий в форме собраний, митингов, дискуссий и т. п.;

— публичные обращения к органам власти, оказывающие влияние на их деятельность;

— распространение мнений о принимаемых государственными органами решениях и проводимой ими политике (в том числе в сети «Интернет»);

— формирование общественно-политических взглядов и убеждений.

По сути, подобная интерпретация политической практики общественных объединений отождествила любую их публичную деятельность с политической.

При этом федеральным законом из спектра политической деятельности исключена деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность. Все эти виды деятельности свойственны социально ориентированным некоммерческим организациям. В то же время правоприменительная деятельность свидетельствует о допустимости отнесения и таких общественных объединений к иностранным агентам по факту наличия иностранных средств и публичности мероприятий [2], что противоречит п. 6 ст. 2 и 31.1 ФЗ о НКО.

Политическая направленность их деятельности внушает некоторые сомнения. Приведем конкретный пример. Свердловский областной общественный фонд «Эра здоровья» был включен в реестр инагентов 11 октября 2016 г. на том основании, что целью его политической деятельности определялось «оказание влияния на выработку и реализацию государственной политики, формирование государственных органов, органов местного самоуправления, на их решения и действия... в виде профилактики ВИЧ/СПИДа среди населения Свердловской области» [2]. Представляется, что данное обоснование не вполне корректно, ведь содержание п. 6 ст. 2 и 31.1 свидетельствует о том, что «профилактика и охрана здоровья граждан» не является политической деятельностью.

Таким образом, не отрицая необходимость транспарентности деятельности и финансирования некоммерческих организаций, отметим, что ФЗ о НКО требует определенных изменений, среди которых, пожалуй, основное — это дифференциация «некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов», в категорию которых относить НКО, имеющие иностранное финансирование и занимающиеся в прямом смысле политической деятельностью в интересах

принципала, и «некоммерческие организации, финансируемые из иностранных источников», но реализующие социально ориентированные проекты. Кроме того, солидаризируясь с А. В. Саленко [17, с. 30], отметим, что в современном российском законодательстве должны быть прямо предусмотрены публичные мероприятия общегосударственного и неполитического характера, которые позволят исключить социально ориентированные общественные объединения из списка инагентов.

Данный вопрос приобретает особую актуальность в связи с тем, что законодательством Российской Федерации установлена административная ответственность за непредоставление или несвоевременное предоставление некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, в государственный орган сведений, предусмотренных законом (ст. 19.7.5—2 КОАП РФ)¹, а также за отсутствие маркировки на информационных материалах, издаваемых специальным субъектом политической деятельности, и за функционирование такой организации вне реестра инагентов (ст. 19.34 КОАП РФ)². При этом за злостное уклонение от включения в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, предусмотрена уголовная ответственность вплоть до лишения свободы (ст. 330.1 УК РФ).

Тем не менее законодательство РФ в данной области значительно опережает нормативное регулирование деятельности инагентов на территориях иных государств постсоветского пространства: законодательство стран Содружества Независимых Государств в лице действительных и ассоциированных членов, придерживаясь базового принципа прозрачности деятельности некоммерческих организаций, вообще не оперирует подобной терминологией.

¹ Влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 20 до 30 тыс. рублей, на юридических лиц — от 100 до 300 тыс. рублей.

² Влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 100 до 300 тыс. рублей, на юридических лиц — от 300 до 500 тыс. рублей.

Так, в Киргизской Республике (Кыргызстане) законодательная инициатива введения термина «иностранный агент» появилась лишь три года назад. В 2015 г. несколько депутатов парламента Киргизии инициировали рассмотрение законопроекта о присвоении статуса иностранных агентов общественным объединениям, участвующим в политической деятельности в республике и при этом получающим деньги или имущество от зарубежных государств, их органов власти, граждан либо неправительственных структур [16]. Инициаторы законопроекта не стали «изобретать велосипед» и полностью заимствовали норму об иностранных агентах из ФЗ о НКО РФ в его первоначальной редакции 2012 г. Основной целью внесения подобного законопроекта парламентарии Киргизии определили «формирование прозрачности и открытости гражданского сектора страны», оперируя тем, что большая часть общественных объединений республики финансируется из-за рубежа.

Киргизский законопроект был поддержан в двух чтениях, но в третьем чтении большинство парламентариев высказались против принятия закона об иностранных агентах. Однако это не стало следствием достижения консенсуса между государством и неправительственным сектором Киргизии, поскольку налицо практика взаимных обвинений в получении иностранных грантов [15] и отсутствии механизма публичности в их расходовании.

Вторым государством, предпринявшим попытку законодательного введения термина «иностранный агент», стала Украина. В 2014 г. в пакете так называемых «драконовских законов» («законов 16 января») был принят законопроект Олийника — Колисниченко № 3879, которым вносились изменения в закон Украины «Об общественных объединениях». В Украине законодательство об иностранных агентах просуществовало месяц и было отменено в феврале 2014 г., что породило еще большую зависимость от зарубежных грантов как самого государства, так и «независимого» общественного сектора [5]. Косвенным признанием этого стала озвученная в ежегодном Послании Президента Украины к Верховной раде «О внутрен-

нем и внешнем положении Украины в 2018 году» идея о новом инициировании законопроекта о регистрации иностранных агентов в Украине [4].

Впрочем, независимо от наличия либо отсутствия закрепленной в законодательстве дефиниции «иностранный агент» во всех государствах постсоветского пространства существует практика законодательного регулирования и контроля за иностранным инвестированием деятельности общественных организаций.

Так, законодательство в этих странах (Киргизия, Молдова и др.) содержит категорический запрет на получение политическими партиями и общественными объединениями, преследующими политические цели, денежных средств от иностранных государств, иностранных юридических и физических лиц. Это имеет под собой не только законные, но и просто разумные основания: вмешательство принcipалов во внутренние дела страны прямо противоречит основам конституционного строя суверенного государства.

Более того, законами республик Молдова [9], Узбекистан [11], Беларусь [8], Туркменистан [10] и других в отношении иностранных пожертвований, полученных политическими и общественно-политическими организациями, предусмотрена экспроприация таких денежных средств в доход государства.

Основным направлением в организации контроля за иностранным финансированием общественного сектора на постсоветском пространстве стала реализация политики целесообразности получения таких денежных средств и установление соответствующей процедуры согласования.

Так, в Беларуси декретом Президента Республики Беларусь от 31.08.2015 г. № 5 определен порядок получения и использования иностранной безвозмездной помощи, контроля за ее получением и целевым использованием, а также регистрации соответствующих программ в Департаменте по гуманитарной деятельности. Данным документом определены критерии целесообразности иностранной помощи, обусловленные социальной направленностью: например, охрана окружающей

среды или оказание медицинской и социальной помощи, и другие цели, определяемые Управлением делами Президента Республики Беларусь (п. 3 гл. 2).

Аналогичные процедуры согласования на предмет целесообразности получения иностранных грантов и пожертвований осуществляются властными структурами других государств: органом исполнительной власти Азербайджана на основании постановления Кабинета министров Азербайджанской Республики от 16 марта 2011 г. №43; Министерством адалат Туркменистана [10]; Министерством юстиции Таджикистана посредством Реестра гуманитарной помощи общественных объединений [7]; «Центром поддержки гражданских инициатив» Казахстана [13]; специальной комиссией при обслуживающем банке в Узбекистане [12]. При этом только в Азербайджане разрешено получение без согласования иностранных пожертвований в наличной форме в размере до 200 манатов³ с целью благотворительности [14; ст. 12, 24—1.4], а также запрещена возможность донора влиять на действия реципиента в связи с полученным грантом (пожертвованием) [14; ст. 24—1.3].

Обращаясь к административным кодексам указанных государств [3], отметим, что нарушение обязательности регистрации или согласования получения и использования иностранной безвозмездной помощи влечет за собой административную ответственность в виде наложения штрафа, размер которого варьируется в зависимости от субъектного состава правонарушения (физическое или юридическое лицо). Исключением является Административный кодекс Республики Таджикистан, которым устанавливается лишь ответственность за финансирование политических партий иностранными физическими и юридическими лицами.

При этом законодатели Туркменистана к подобной ответственности отнеслись достаточно лояльно, поскольку, во-

³ По курсу ЦБ РФ на 12.11.2018 г. 200 азербайджанских манатов равнялись 7 880,9 рубля.

первых, не определен субъектный состав данного правонарушения (физическое лицо, юридическое лицо, должностное лицо) и, соответственно, административная ответственность предусмотрена одинаковой для всех; во-вторых, максимальная величина штрафа в 500 манатов за данное нарушение составляет примерно 9563,6 рубля⁴, тогда как в Азербайджане максимальная ответственность предусмотрена для общественных объединений в качестве юридических лиц, которые в случае незаконопослушности вынуждены будут выплатить штраф в размере 7 000 манатов, что тождественно 275 831,5 рубля.

Республика Беларусь является единственным государством на постсоветском пространстве, установившим с осени 2011 г. уголовную ответственность за нарушение порядка получения и использования иностранной безвозмездной помощи, совершенное в течение года после наложения административного взыскания за такие же нарушения, вплоть до ограничения или лишения свободы на срок до трех и двух лет соответственно (УК Республики Беларусь от 09.07.1999 г. №275-З, в ред. от 18.07.2017 г.).

В Республике Армения в настоящее время принят новый Закон об общественных объединениях, в котором, как и прежде, не установлены какие-либо правила регистрации грантов или уведомления о получении денежных средств от иностранных государств и организаций, равно как не устанавливается и какая-либо административная ответственность за нарушение подобной процедуры. На сегодняшний момент с помощью иностранных гуманитарных фондов создается и поддерживается большинство неправительственных организаций Армении, которые проявляют наибольшую активность в вопросах демократических преобразований, развития гражданского общества и др. [18].

⁴ Одна базовая величина равняется 100 туркменским манатам, что тождественно по курсу ЦБ РФ на 12.11.2018 г. 1912,72 рубля.

Как считают некоторые исследователи, в Армении отсутствие системы сдержек иностранного донорства общественного сектора способствует распространению «прозападных НКО с целью разложения армянской государственности и дестабилизации внутривнутриполитической обстановки» [6]. Некоторые из них даже придерживаются мнения о необходимости принятия нормативных положений об иностранных агентах, получающих финансирование извне и занимающихся подрывной деятельностью.

Сказанное выше позволяет сделать вывод о том, что необходимость тщательной и детальной правовой регламентации института иностранных агентов является объективной необходимостью с точки зрения обеспечения оптимизации законодательства о деятельности НКО.

Разработанный на территории стран постсоветского пространства комплекс мероприятий — составление реестров инагентов, установление режима регистрации грантов иностранного происхождения и процедур их согласования, введение административной или уголовной ответственности за скрытую деятельность в интересах иностранного принципала, а также полный запрет иностранного финансирования деятельности политических партий и общественно-политических организаций — направлен на обеспечение национальных интересов суверенных государств. Пример стран, абсолютно игнорирующих деструктивные возможности внешнего вмешательства (Армения), убеждает в правомерности подобного подхода. Вместе с тем, на наш взгляд, представляется необходимой дальнейшая модернизация законодательства об иностранных агентах, равно как и всего комплекса нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность НКО, направленная на более четкое детерминирование основных правовых дефиниций, устранение пробельности и противоречивости. Представляется, что совершенствование законодательства в данной сфере — одно из важнейших условий в обеспечении разумного соотношения интересов государства и гражданского общества, стабильности их взаимодействия.

Список литературы

1. Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека : [сайт]. URL: <http://president-sovet.ru/files/d2/19/d219b9f53993c180dedbedfd8c4f6dff.pdf> (дата обращения: 01.12.2018).

2. Информационный портал Минюста РФ о деятельности некоммерческих организаций : [сайт]. URL: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx> (дата обращения: 01.12.2018).

3. Информационная система «Континент» : [сайт]. URL: <http://continent-online.com/> (дата обращения: 01.12.2018).

4. В Украине скоро могут появиться «иностранные агенты» — как такой статус работает в мире? URL: <https://www.stopfake.org/v-ukraine-skoro-mogut-poyavitsya-inostrannye-agenty-kak-takoj-status-rabotaet-v-mire/> (дата обращения: 01.12.2018).

5. Гранты и фонды. Как Запад контролирует украинские СМИ. URL: <http://internovosti.net/politika/granty-i-fondy-kak-zapad-kontroliрует-ukrainskie-smi-2016.html> (дата обращения: 01.12.2018).

6. Лукасян А. НКО и религиозные секты в Армении и практика законодательного регулирования их деятельности. URL: <http://blognews.am/rus/news/477459/> (дата обращения: 21.07.2017).

7. О введении изменений и дополнений в закон Республики Таджикистан «Об общественных объединениях» : закон от 8 августа 2015 г. URL: <http://continent-online.com> (дата обращения: 01.12.2018).

8. Об иностранной безвозмездной помощи : декрет Президента Республики Беларусь от 31 августа 2015 г. № 5. URL: <http://continent-online.com> (дата обращения: 01.12.2018).

9. Об общественных объединениях : закон Республики Молдова от 17 мая 1996 г. № 837-XIII (в ред. от 21.07.2017 г.). URL: <http://continent-online.com> (дата обращения: 01.12.2018).

10. Об общественных объединениях : закон Туркменистана от 3 мая 2014 г. № 70-V (в ред. от 04.02.2017 г.). URL: <http://continent-online.com> (дата обращения: 01.12.2018).

11. Об общественных объединениях : закон Республики Узбекистан от 15 февраля 1991 г. № 223-XII (в ред. от 11.12.2014 г.). URL: <http://continent-online.com> (дата обращения: 01.12.2018).

12. О мерах по повышению эффективности учета финансовых средств безвозмездной помощи, получаемых от государств, прави-

тельств государств, международных и иностранных правительственных организаций, иностранных граждан, а также международных и иностранных неправительственных организаций : постановление Кабинета министров Республики Узбекистан от 04.02.2004 г. №56 // Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2004. №5. Ст. 56.

13. *О некоторых* вопросах грантового финансирования неправительственных организаций : постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 г. № 1192 (с изм. от 18.10.2016 г.). URL: <http://continent-online.com> (дата обращения: 01.12.2018).

14. *О неправительственных* организациях (общественных объединениях и фондах) : закон Азербайджанской Республики от 13 июня 2000 г. № 894-IQ (в ред. от 17.10.2014 г.). URL: <http://continent-online.com> (дата обращения: 01.12.2018).

15. *Правозащитники* хотят знать, на что тратятся зарубежные гранты // Радио Азаттык. 13.05.2018 г. URL: <https://rus.azattyk.org/a/28359555.html> (дата обращения: 01.12.2018).

16. *Российская* газета — Неделя — Киргизия. 2015. № 6697 (126). URL: <https://rg.ru/2015/06/11/zakonno.html> (дата обращения: 01.12.2018).

17. *Саленко А. В.* Свобода мирных собраний в Российской Федерации: допустимы ли «государственные митинги»? // Академический юридический журнал. 2018. № 2 (72). С. 28—31.

18. *Тасиц К. И.* Западные гуманитарные фонды в Армении как инструмент «мягкой силы» // Проблемы национальной стратегии. 2017. № 5 (44). С. 112—130.

Об авторе

Гаврилова Анжелика Васильевна, канд. юр. наук, доц., заведующая кафедрой теории и истории государства и права Юридического института Кемеровского государственного университета.

E-mail: Anzhik77@mail.ru

А. В. Саленко

**Свобода мирных собраний в СССР: советский опыт
и его значение для современной Российской Федерации**

Анализируется советское законодательство и правоприменительная практика в сфере свободы мирных собраний. Отмечается декларативный характер данной свободы в СССР, что было обусловлено существовавшими идеологическими установками, не допускавшими так называемые «антисоветские протесты». Советское право ограничивалось лишь установлением декларативных норм о свободе собраний в конституциях СССР и отдельных советских республик; длительное время в советском государстве отсутствовал отдельный нормативный правовой акт (lex specialis), который детально определял бы порядок реализации свободы собраний в СССР; появился такой документ только в 1988 г. Анализируются наиболее известные публичные мероприятия, происходившие в СССР, а также исследуется влияние советских подходов в правоприменительной практике на современную правовую культуру в Российской Федерации. Делается вывод о том, что советская рестриктивная правовая культура сохраняет свое негативное влияние.

Ключевые слова: свобода мирных собраний, публичные мероприятия, демонстрации, митинги, шествия, пикетирования, протесты в Екатеринбурге, СССР, Россия.

The author analyzes the Soviet legislation and law enforcement practice in the field of the freedom of peaceful assembly. The author notes the declarative nature of this freedom in the USSR due to the existing ideology, because of which the so-called "anti-

Soviet protests" were prohibited. As a result, the Soviet law contained only declarative provisions on the freedom of assembly in the Constitutions of the USSR and in constitutions of the Soviet republics; for a long time the Soviet state had no separate regulatory legal act (lex specialis), which would determine the detailed procedure for the exercise of freedom of assembly in the USSR; only in 1988 this document was adopted. The author analyzes the most well-known public events in the USSR and he also investigates the influence of the Soviet approaches in law enforcement practice on the modern legal culture in the Russian Federation. The author concludes that the restrictive Soviet legal culture still retains its negative effect on the modern Russian state

Key words: freedom of peaceful assembly, public events, demonstrations, meetings, rallies, processions, pickets, protests in Yekaterinburg, USSR, Soviet Union, Russia.

При характеристике свободы мирных собраний в советское время мы не будем подразделять эволюцию этого института на отдельные исторические этапы, связанные с принятием той или иной конституции СССР. Выбор такого обобщенного подхода к характеристике развития свободы мирных собраний в советское время связан с тем, что на протяжении практически всей советской эпохи практиковался один достаточно простой метод правового регулирования свободы мирных собраний, который сводился к принятию декларативных документов на общегосударственном уровне, в частности основных законов (конституций) СССР и РСФСР. Однако при этом советский законодатель избегал дальнейшей детализации порядка практической реализации свободы мирных собраний в отдельных специальных нормативных актах (законах, указах и т. д.). Таким образом, фактически на протяжении всего времени существования советского государства свобода мирных собраний имела лишь декларативный характер и большое число примеров крайне репрессивной правоприменительной практики, которые убедительно подтверждают этот весьма прискорбный вывод.

При анализе положений первой советской конституции, а именно Конституции (Основного закона) РСФСР, которая была принята V Всероссийским Съездом Советов 10 июля 1918 г., можно констатировать применение рестриктивного классового подхода в отношении свободы собраний. В гл. 5 Конституции РСФСР 1918 г. (п. 15) «действительная свобода собраний» закреплялась исключительно за трудящимися гражданами РСФСР, за которыми признавалось право «свободно устраивать собрания, митинги, шествия и т. п.». В Основном законе РСФСР оговаривалось, что государство «предоставляет в распоряжение рабочего класса и крестьянской бедноты все пригодные для устройства народных собраний помещения с обстановкой, освещением и отоплением». Только этим лаконичным законоположением исчерпывалось правовое регулирование свободы мирных собраний в период двух первых советских Конституций (1918 и 1924 гг.). Что касается второй советского Основного закона — первой общесоюзной Конституции, которая была утверждена 31 января 1924 г. резолюцией II Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик, то она не закрепила даже декларативного заявления о свободе мирных собраний советских граждан. Конечно, следует отметить, что первая Конституция СССР 1924 г. вообще не содержала отдельного раздела о правах и свободах советских граждан.

Вторая Конституция (Основной закон) РСФСР 1925 г. практически без значительных изменений переняла формулировку первой Конституции РСФСР 1918 г., из которой лишь исчезли слова об обстановке, освещении и отоплении предоставляемых для собраний трудящихся граждан помещений, а также указывалось на то, что теперь право на свободу собраний реализует рабочий класс и крестьянство (в первой Конституции РСФСР — «крестьянская беднота»).

В Конституции СССР 1936 г. впервые на общесоюзном уровне появляется отдельный раздел о правах и обязанностях советских граждан (гл. X) [7], где закреплялось, что в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социа-

листического строя гражданам СССР законом гарантируется свобода собраний и митингов, свобода уличных шествий и демонстраций (пп. *в* и *г* ч. 1 ст. 125). Помимо этого была зафиксирована также гарантия реализации этих конституционных свобод:

Государство должно обеспечивать предоставление трудящимся и их организациям типографий, запасов бумаги, общественных зданий, улиц, средств связи и других материальных условий, необходимых для их осуществления [7].

Конституция РСФСР 1937 г. [8] полностью копировала положения «сталинской конституции» о свободе мирных собраний; изменился лишь номер статьи (см. ст. 129).

Позднее аналогичная техника конституционно-правового регулирования также использовалась в «брежневских конституциях»: полностью идентичные формулировки сначала были закреплены на общесоюзном уровне — в Конституции СССР 1977 г., а затем на уровне отдельной советской республики — в Конституции РСФСР 1978 г. В частности, устанавливалось следующее:

В соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя гражданам СССР (РСФСР) гарантируются свободы: слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций (ч. 1 ст. 50 Конституции СССР 1977 г.; ч. 1 ст. 48 Конституции РСФСР 1978 г.).

Помимо этого данные советские основные законы воспроизводили материальную гарантию, которая ранее была зафиксирована в «сталинской конституции»:

...Осуществление этих политических свобод обеспечивается предоставлением трудящимся и их организациям общественных зданий, улиц и площадей, широким распространением информации, возможностью использования печати, телевидения и радио (ч. 2 ст. 50 Конституции СССР 1977 г.; ч. 2 ст. 48 Конституции РСФСР 1978 г.).

Таким образом, на протяжении практически всего советского периода практиковалась весьма простая юридическая техника: на уровне основных законов советского государства закреплялись лишь декларативные заявления о существовании свободы собраний, однако практическая реализация данной

конституционной свободы не обеспечивалось. Советский законодатель не осуществлял должного правового регулирования порядка реализации свободы мирных собраний в рамках законов СССР и РСФСР. И только на излете советского государства — во время провозглашенной М. С. Горбачевым Перестройки — с ростом гражданской активности становится понятным, что помимо конституционных деклараций необходимы отдельные специальные нормативные правовые акты, которые в деталях регулируют процессуальные моменты реализации свободы мирных собраний в советском государстве. В силу этих причин 28 июля 1988 г. был издан указ Президиума Верховного суда СССР «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР», который представлял собой первую и последнюю попытку законодательной регламентации свободы мирных собраний в советском государстве на общесоюзном уровне [13]. В данном указе прямо говорилось о временном характере: в частности, отмечалось, что он действует до принятия соответствующего законодательного акта СССР. Указ состоял всего из семи пунктов, в которых кратко был урегулирован способ подачи в исполнительный орган заявления о проведении собрания, митинга, уличного шествия или демонстрации. Так, указом закреплялось, что заявление должно подаваться в письменной форме не позднее чем за 10 дней до намечаемой даты проведения мероприятия и только гражданами, достигшими восемнадцатилетнего возраста.

В соответствии с указом исполнительный орган власти должен был рассмотреть заявление и сообщить о принятом решении не позднее чем за 5 дней до времени проведения мероприятия. Советским органам исполнительной власти предоставлялось право предложить обратившимся с заявлением иное время и место проведения, а также полномочие запретить мероприятие, если цель его проведения противоречит Конституции СССР либо угрожает общественному порядку и безопасности граждан. Ответственность за нарушение установленных общесоюзных правил организации и проведения

собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций была закреплена в отдельном нормативном правовом акте на уровне РСФСР [14].

Что касается практических примеров мирных собраний в эпоху СССР, то подавляющее их большинство проходило при непосредственной организации и контроле со стороны органов государственной власти (например, традиционные первомайские демонстрации или ноябрьские военные парады). Все остальные политические выступления, которые шли вразрез с советской государственной идеологией, были фактически невозможны и достаточно жестко пресекались правоохранительными органами. В советском законодательстве выкристаллизовалась юридическая доктрина о том, что любые мирные собрания всегда должны служить «укреплению и развитию социалистического строя»; исходя из этого положения, все остальные мирные собрания априори являлись незаконными, а их участники подлежали наказанию. В подтверждение этого весьма неутешительного вывода можно назвать несколько примеров мирных собраний, которые получили печальную известность из-за того, что были непропорционально жестоко подавлены советским государством.

А. Макаров пишет:

По общему мнению, последняя независимая демонстрация в СССР перед окончательным установлением тоталитарного режима состоялась 7 ноября 1927 года. Это была демонстрация троцкистов, посвященная 10-летию Октябрьской революции. После этого в течение нескольких десятилетий люди, настроенные оппозиционно, не могли и подумать о том, чтобы выйти на демонстрацию для выражения своих взглядов [10].

Согласимся с мнением российского историка Алексея Макарова, поскольку упомянутая антисталинская ноябрьская демонстрация была автономно организована по инициативе так называемой левой объединенной оппозиции («троцкистско-зиновьевский блок») и прошла параллельно с официальными демонстрациями в Москве и Ленинграде. В Москве демонстрацию возглавляли Л. Д. Троцкий, Л. Б. Каменев, М. М. Лашевич, Е. А. Преображенский, Н. И. Муралов; демонстрацию в

Ленинграде — Зиновьев Г. Е. и Радек К. Б. Демонстрации были разогнаны. Впоследствии лидеры и участники этой — по своей сути оппозиционной — демонстрации подверглись наказаниям (исключению из партии и руководящих органов), а в затем — репрессиям.

С 1929 по 1956 г. сообщения о манифестациях в СССР в периодической печати вообще отсутствуют. С началом хрущёвской оттепели и до конца перестроечного периода в стране значительно усилилась активность советских граждан. Среди печально известных протестных публичных мероприятий того времени можно назвать следующие.

Тбилисские события 5—9 марта 1956 г.: многотысячные митинги и демонстрации в Грузинской ССР — в городах Тбилиси, Батуми, Кутаиси, Рустави, Сухуми и др. Участники этих выступлений требовали отмены решений XX съезда КПСС, на котором первый секретарь ЦК КПСС Н. С. Хрущёв выступил с докладом «О культе личности и его последствиях». Участники протестных акций выдвигали коллективные обращения с требованием «восстановить доброе имя» вождя Сталина. В результате 9 марта 1956 г. митинг в Тбилиси был подавлен силами Советской армии: использовались танки, бронетранспортеры и огнестрельное оружие. По официальным данным, число погибших составило 15 человек, раненных — 54 человека, 200 человек были арестованы [9, с. 134]. Неофициально же предполагалось, что число погибших было значительно выше и составляло 1,5 тыс. человек [5, с. 8].

Новочеркасский расстрел 1—2 июня 1962 г.: в связи с повышением цен во многих городах СССР состоялись протесты рабочих; в Новочеркасске с применением армией огнестрельного оружия была подавлена демонстрация, в которой принимали участие около 7 тыс. рабочих; в результате 24 человека были убиты, 39 человек — ранены, 105 человек осуждены, из которых 7 человек приговорены к смертной казни и расстреляны. Впоследствии в перестроечные годы шесть человек из семерых осужденных к смертной казни посмертно полностью реабилитировали; одному было оставлено лишь обвинение в хулиганстве. Также имеются данные о том, что в июне 1962 г.

были жертвы и при вооруженном подавлении демонстраций в трех городах Донбасса (Донецк, Артёмовск, Краматорск) [5, с. 9].

«Митинг гласности» 5 декабря 1965 г. прошел на Пушкинской площади в Москве под лозунгом «Уважайте свою Конституцию» и с требованием освобождения арестованных КГБ СССР писателей Даниэля и Синявского. В результате мирный митинг был разогнан; из 200 участников 20 человек арестовали. После 5 декабря 1965 г. данная публичная акция около памятника А. С. Пушкину стала традиционной: с 1977 г. она проводится 10 декабря — в День прав человека.

Можно и далее продолжать этот обширный перечень публичных мирных протестных акций, проходивших в СССР в период 1965—1991 гг. Отметим, что самое большое число публичных мероприятий было зафиксировано в период 1988—1991 гг. Так, по информации министра юстиции РСФСР Б. Кравцова, в 1986—1988 гг. состоялось более 250 крупных неразрешенных демонстраций; в Москве, по информации начальника Главного управления милиции, генерал-лейтенанта П. Богданова, за 6 месяцев 1988 г. прошло 246 неразрешенных митингов и демонстраций с участием в общей сложности 35 тыс. человек.

Под конец советской эры количество, география и острота публичных мероприятий неуклонно возрастали: в 1990—1991 гг. протесты проходили как в столице, так и на окраинах СССР. Апогеем такого развития стало распоряжение ГКЧП от 19 августа 1991 г. о полном запрете на всей территории СССР митингов, уличных шествий и демонстраций. В ответ на это в Москве начался непрерывный митинг против антиконституционных действий со стороны ГКЧП. Именно данные — формально незаконные — действия демонстрантов в защиту демократии и свободы имели ключевое значение для установления современного конституционного порядка, в том числе для распада и ликвидации властных структур СССР.

Подводя общий итог, можно воспользоваться словами одного из советских граждан, Есенина-Вольпина, который имел смелость выйти на митинг гласности 5 декабря 1965 г. с лозун-

гом «Уважайте свою Конституцию!»: «Если человека, стоящего в День Конституции с такой надписью, уволокивают с площади, то, наверное, эти люди не очень уважают Конституцию» [10].

Вне всяких сомнений, свобода мирных собраний в СССР была исключительно декларативной, и советским гражданам собираться мирно можно было лишь для выражения «идеологически правильных взглядов» [4, с. 79]. Применение же цензуры, запретов, репрессий носило системный характер, и только в последние годы существования СССР (в 1988—1991 гг.), с провозглашением курса на гласность и Перестройку предпринимались робкие попытки совершенствования советского законодательства и правоприменительной практики. Появился первый специальный нормативный правовой акт о процедуре реализации права на свободу собраний в СССР, но законодательство не успевало за ходом реальной жизни, а рестриктивная правоприменительная практика все еще по инерции использовала старые советские рестриктивные «методы работы» с демонстрантами. Так, на Первомайской демонстрации 1988 г. в Ленинграде милиция выгнала из колонн демонстрантов старшеклассников, которые несли по сегодняшним меркам безобидный плакат с лозунгом «Каждому — по труду!». В Москве 21 августа 1988 г. на Пушкинской площади сотрудниками милиции был разогнан митинг, посвященный 20-летию вторжения советских войск в Чехословакию; организаторам данного митинга отказали в выдаче разрешения на его проведение, поскольку данное публичное мероприятие расценили как «антисоветское» [5, с. 16].

По нашему мнению, современным правоприменителям нужно хорошо усвоить главный урок советской эпохи, а именно то, что мирные собрания представляют собой — наряду с выборами и референдумом — высшую форму народовластия, а также они являются индикатором проблем, а не самой проблемой [6, с. 16]. Когда происходят мирные протесты граждан, то представителям органов государственной власти и местного самоуправления следует обращать свое внимание непосредственно на общественно-политическую проблему,

вызвавшую протест, а не на то, чтобы любыми средствами и способами препятствовать проведению мирных собраний, полагая, что проблема сама по себе разрешится. Именно это и происходило в СССР, в котором органы власти десятилетиями проводили рестриктивную политику в сфере свободы собраний, предпочитая диалогу с обществом силовое давление на организаторов и участников мирных собраний. История убедительно показала, что политика ограничений имеет свои пределы; в 1991 г. «пружина» гражданского недовольства разогнулась и ударила по основам советского государства, превратившись в один из важнейших факторов, содействовавших прекращению существования Советского Союза. Сознательное нежелание советского руководства по-настоящему проводить политику демократизации, гласности и выстраивать прямой диалог с советским обществом привело к печальным последствиям.

К сожалению, ошибки прошлого повторяются сегодня на наших глазах. Например, в мае 2019 г. региональные и местные власти в Екатеринбурге проигнорировали мнение горожан и тем самым спровоцировали массовые протесты граждан против строительства православного храма в городском сквере [15]. Вместо диалога с обществом публичные власти предпочли запретительные меры и аресты организаторов протестов. При этом представители властей Екатеринбурга вопреки принципам объективности, независимости, а также светского государства изначально заняли позицию РПЦ, игнорируя сильный аргумент протестующих граждан о том, что в радиусе менее одного километра от городского сквера уже имеется шесть (!) православных церквей. Очевидно, что в такой тупиковой ситуации наиболее подходящим средством разрешения возникшего в Екатеринбурге конфликта мог бы стать общегородской референдум. Именно он был способен объективно разрешить возникший спор по поводу строительства храма в сквере и снять возникшее напряжение в обществе. С учетом недавнего исторического опыта СССР представители современных региональных и местных властей в Екатеринбурге

должны были видеть свою первостепенную задачу в том, чтобы изначально назначить референдум по данному вопросу, а также принять все возможные меры, направленные на обеспечение мирного характера протеста и безопасности обеих конфликтующих сторон. К сожалению, мы можем лишь констатировать, что власти столицы Урала с этими задачами не справились: депутаты Городской думы Екатеринбурга, по сути, бесосновательно отклонили инициативу проведения городского референдума [12]; в свою очередь, полиция начала аресты демонстрантов, протестующих против строительства храма в городском сквере [3; 11]; при этом в ходе протеста сотрудники полиции неумело делали вид, что якобы не замечают проявления насилия и угроз насилием со стороны «православных спортсменов» — сторонников строительства храма [2]. В ходе протестов 14 мая 2019 г. полиция фактически не выполнила возложенных на нее обязательств по поддержанию общественного порядка и безопасности, а именно — по поддержанию мирного характера спонтанного публичного мероприятия посредством разграничения демонстрантов и контрдемонстрантов. И только после вмешательства Президента РФ публичные власти Екатеринбурга отменили решение о строительстве храма в городском сквере. Однако возникает вопрос: почему региональные и местные власти изначально не желали учитывать мнение горожан?

Резюмируя, можно сделать общий вывод о том, что современное право публичных собраний и основанная на нем правоприменительная практика проходят в Российской Федерации непростой этап конституционно-правового развития, на которое все еще продолжает оказывать влияние рестриктивная правовая культура советского времени [1, с. 55].

Список литературы

1. *Бланкенагель А., Левин И.Г.* Свобода собраний и митингов в Российской Федерации — сделано в СССР?: «лучше мы не можем» или «по-другому не хотим»? // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. №2 (93). С. 55—62.

2. *Бойцовский* клуб разгонял митинг против храма. Всем руководил известный тяжеловес // Championat. com. Новость от 14.05.2019 г. URL: <https://www.championat.com/boxing/article-3756117-skandal-v-ekaterinburge-100-sportsmenov-razognali-mitingujuschih-protiv-hrama.html> (дата обращения: 16.05.2019).

3. *В Екатеринбурге* арестовали более 20 участников протеста против храма // LENTA. RU. Новость от 16.05.19 г. URL: <https://lenta.ru/news/2019/05/16/protest/> (дата обращения: 16.05.2019).

4. *Гаглов Д. В.* Эволюция института публичных мероприятий в России // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Юридические науки. 2013. № 4. С. 79—90.

5. *Дмитриев Ю. А.* Свобода манифестаций в СССР. М. : Манускрипт, 1991.

6. *Комарова В. В.* Референдум и сходные формы непосредственного народовластия (соотношение и проблемы) // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 9. С. 16—18.

7. *Конституция* (Основной закон) СССР (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. *Конституция* (Основной закон) РСФСР (утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. *Лурье Л., Малярова И.* 1956 год. Середина века. СПб. : Нева, 2007.

10. *Макаров А.* Свобода собраний в СССР, или Можешь выйти на площадь? ОВД-ИНФО — независимый правозащитный медиа-проект. Новость от 25.06.2014 г. URL: <https://ovdinfo.org/articles/2014/06/25/svoboda-sobranij-v-sssr-ili-mozhesh-vyyti-na-ploshchad#> (дата обращения: 20.05.2019).

11. *Мухаметишина Е.* Власть приступила к подавлению протестов в Екатеринбурге // Ведомости. 16 мая 2019 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/05/15/801498-vlast-podavleniyu-ekaterinburge> (дата обращения: 16.05.2019).

12. *Появилась* новая инициатива о референдуме по вопросу строительства храма святой Екатерины // ZNAK. RU. Новость от 15.05.2019 г. URL: https://www.znak.com/2019-05-15/poyavilas_novaya_iniciativa_o_referendume_po_voprosu_stroitelstva_hrama_svyaya_toy_ekateriny (дата обращения: 16.05.2019).

13. *О порядке* организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР : указ Президиума Верховного суда СССР от 28 июля 1988 г. // Ведомости ВС СССР. 1988. № 31. С. 504.

14. *Об ответственности* за нарушение установленного порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций : указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 июля 1988 г. № 9715-ХІ // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1988. № 31. Ст. 1005.

15. *Храм* вместо сквера: протесты в Екатеринбурге и их последствия // Региональные комментарии. Новость от 15.05.2019 г. URL: <http://regcomment.ru/main/hram-vmesto-skvera-protesty-v-ekaterinburge-i-ih-posledstviya/> (дата обращения: 16.05.2019).

Об авторе

Саленко Александр Владимирович, канд. юр. наук, магистр права (LL.M., Гёттингенский университет), доц. кафедры международного и европейского права Юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта.

E-mail: ASalenko@kantiana.ru

УДК 342.7

И.Л. Ландау

Уставная юстиция на защите основных конституционных прав и свобод человека и гражданина (на примере Калининградской области)

Анализируются некоторые аспекты деятельности Уставного суда Калининградской области по защите прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: конституционная юстиция, уставный суд, права и свободы человека и гражданина.

Some aspects of the Kaliningrad region Charter Court's activity are considered in this article.

Key words: Constitutional justice, Charter Court, human rights and freedoms.

Существует достаточно много институтов, с помощью которых граждане могут защищать свои конституционные права и свободы, и один из них — уставная юстиция.

Следует согласиться с мнением, что сегодняшние конституционные (уставные) суды субъектов РФ доказывают свою социальную значимость и выступают одним из факторов, способствующих формированию институтов гражданского общества. За небольшой период своего существования они провели значительную работу по защите основных прав и свобод человека и гражданина, укреплению конституционной законности, формированию единого правового государства [1].

В 2018 г. исполнилось 15 лет с начала деятельности Уставного суда Калининградской области. Так совпало, что в преддверии юбилея в конце 2017 г. межрегиональной общественной организацией «Межрегиональная ассоциация конституционалистов» был дан старт проекту «Состояние региональной конституционной юстиции», цель которого — формирование комплексного представления о системе региональной конституционной юстиции.

Надо отметить, что жители Калининградской области обращаются в Уставный суд не только индивидуально, но и коллективно. Кроме того, зачастую обращения в Уставный суд депутатов Калининградской областной умы были связаны с соответствующими запросами их избирателей по проблемам восстановления нарушенных прав и свобод.

За прошедшие 15 лет в Уставный суд Калининградской области за защитой своих конституционных прав и свобод обратились 88 граждан Российской Федерации, один иностран-

ный гражданина, 79 раз обращались депутаты Калининградской областной думы, 14 раз — объединения граждан. Если рассмотреть содержательную сторону обращений, то чаще всего региональными нормативными правовыми актами нарушались:

- право граждан на организацию местного самоуправления;
- право на пользование землей;
- право на социальное обеспечение;
- право на жилье;
- право собственности;
- трудовые права;
- защита семьи, материнства, отцовства и детства;
- право на образование.

В качестве примеров приведем наиболее интересные дела из практики Уставного суда Калининградской области.

В ноябре 2012 г. в Уставный суд обратилась гражданка Ш., по мнению которой указ Губернатора Калининградской области от 24 августа 2011 г. № 191 «Об организации деятельности по осуществлению переданных Российской Федерацией полномочий по обеспечению отдельных категорий граждан жилыми помещениями» противоречил Уставу (Основному закону) Калининградской области и нарушал ее конституционное право на жилище. Заявительница жила в муниципальной квартире на основании договора социального найма вместе с бывшим мужем и его новой семьей. Муж, как бывший военнослужащий, стоял в очереди на получение жилья и на основании данного указа Губернатора Калининградской области ему было предложено оформить обязательство об освобождении и передаче занимаемого жилого помещения. При этом заявительница, как проживающая и зарегистрированная в этой же квартире, также должна дать согласие на ее освобождение. Ш. в своем обращении указала, что она, не являясь членом семьи военнослужащего, не относится к числу лиц, которые обеспечиваются жилыми помещениями в соответствии с федераль-

ным законом «О статусе военнослужащих», и ее жилищные права не регулируются данным законом. В связи с расторжением брака она утратила право на получение вместе с бывшим мужем жилья в Калининграде.

Заявительница также отметила, что Жилищный кодекс Российской Федерации не содержит положений, обязывающих ее освободить квартиру в случае получения другого жилья ее сонанимателем и членами его семьи. Она считает, что ее право пользования и проживания в указанной квартире самостоятельное и не связано с правом бывшего мужа на получение жилья, которое не может реализовываться путем ущемления ее жилищных прав. Таким образом, по мнению гражданки Ш., нарушалось ее право на жилище. Уставный суд, рассмотрев дело, пришел к выводу, что указ Губернатора Калининградской области в части распространения требования согласия на освобождение, сдачу (передачу) жилого помещения помимо членов семьи гражданина, которому предоставляется жилое помещение, на иных лиц, совместно проживающих с ним и (или) зарегистрированных по соответствующему адресу, противоречит п. 1 ст. 2, пп. 1 и 3 п. 1 ст. 7, п. 1, 3 и 4 ст. 15 Устава (Основного закона) Калининградской области.

По мнению Уставного суда, положения указа Губернатора Калининградской области с учетом практики его применения в отношении заявителя не отвечает требованию определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, тем самым создает условия для нарушения жилищных прав лиц, не отнесенных к членам семей военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы [2]. В своем решении Уставный суд сослался на практику Конституционного суда Российской Федерации: из конституционных принципов правового государства, справедливости и равенства всех перед законом вытекает требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, поскольку иное не может обеспечить ее единообразное применение, порождает возможность неоднозначного толкования и не исключает неограниченное усмотрение в правоприменительной практике [3—5].

И еще одно, на наш взгляд, интересное дело. Граждане Р., С. и Ш. обратились в Уставный суд с запросом о соответствии Уставу (Основному закону) Калининградской области ст. 16.1, п. 9 ст. 16.2 закона Калининградской области от 21 декабря 2006 г. № 105 «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Калининградской области», а именно положения ст. 16.1 этого Закона в той мере, в какой здесь не предусмотрен максимальный (конкретный) срок для предоставления однократно в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, земельного участка. Заявители полагали, что реализация любого права гражданина должна осуществляться в разумные сроки. По мнению заявителей, оспариваемые нормы не содержали конкретного (максимального) срока для предоставления однократно в собственность многодетным гражданам земельных участков без торгов и предварительного согласования мест размещения объектов, что является нарушением данного права заявителя, гарантированного ст. 15 Устава (Основного закона) Калининградской области и ч. 3 ст. 40 Конституции Российской Федерации. Отсутствие в оспариваемых нормах разумного срока для формирования перечня земельных участков и для их предоставления практически исключает возможность получения такого участка заявителями в статусе многодетного гражданина. Уставный суд Калининградской области признал данные нормы соответствующими Уставу (Основному закону) Калининградской области. По мнению суда, удовлетворение потребности многодетных граждан в предоставлении земельных участков, а следовательно, и сроки их предоставления, напрямую зависят от количества поданных гражданами заявлений и наличия сформированных земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности [6].

Однако это решение Уставного суда нам представляется спорным. Данное право нацелено на улучшение жилищных условий многодетной семьи, включая несовершеннолетних детей, проживающих вместе с родителями. Поэтому установление неопределенного срока для реализации этого права при-

ведет к прямому ущемлению прав детей. Указание в нормативно-правовом акте конкретного максимального «разумного» срока позволило бы в дальнейшем требовать реализации данного права в судебном порядке.

Список литературы

1. *Портнова Е. В.* Правозащитная функция конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. 2016. Т. 4, № 3 (15). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravozaschitnaya-funktsiya-konstitutsionnyh-ustavnyh-sudov-subektov-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 25.11.2018).

2. *Постановление* от 16 ноября 2012 г. № 7-П по делу о соответствии Уставу (Основному закону) Калининградской области отдельных положений Указа Губернатора Калининградской области от 24 августа 2011 года № 191 «Об организации деятельности по осуществлению переданных Российской Федерацией полномочий по обеспечению отдельных категорий граждан жилыми помещениями». URL: <http://www.ustavsudklgd.ru/judgement/regulations/post0712.htm> (дата обращения 01.02.2019).

3. *Постановление* Конституционного суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. *Постановление* Конституционного суда Российской Федерации от 5 июля 2001 г. №11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации “Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 годов” в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. *Постановление* Конституционного суда Российской Федерации от 31 мая 2005 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона “Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств” в связи с запросами Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай,

Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С.Н. Шевцова». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. *Постановление* от 25 февраля 2015 г. № 2-П по делу о соответствии Уставу (Основному закону) Калининградской области статьи 16.1, пункта 9 статьи 16.2. Закона Калининградской области от 21 декабря 2006 г. № 105 «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Калининградской области» URL: <http://www.ustavsudklgd.ru/judgement/regulations/post22015.htm> (дата обращения 01.02.2019).

Об авторе

Ландау Инга Леонидовна, канд. юр. наук, доц., доц. кафедры международного и европейского права Юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта.

E-mail: ILandau@kantiana.ru

УДК 342.565.2

А. В. Куликов

Развитие конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации

Рассматривается процесс становления региональной конституционной (уставной) юстиции и поиска путей ее интенсификации. В целях создания данного института судебной власти в субъектах Российской Федерации исследуются конструктивные предложения, в том числе по реорганизации российского конституционного правосудия по принципу инстанционности, соединения Конституционного суда и конституционных (уставных) судов субъектов РФ в единую систему.

Ключевые слова: конституция, конституционное правосудие, Конституционный суд, субъект Российской Федерации, конституционная (уставная) юстиция, компетенция суда, полномочия суда, предварительный нормоконтроль.

The article deals with the process of the formation of a regional constitutional (statutory) statute, the search for ways to intensify it. In order to create this institution of judicial power in the constituent entities of the Russian Federation, constructive proposals are being investigated, including the reorganization of constitutional justice in the Russian Federation on the principle of instance, the incorporation of the Constitutional Court of Russia and the constitutional (charter) courts of the constituent entities of the Russian Federation into a single system.

Key words: Constitution, constitutional justice, Constitutional Court, subject of the Russian Federation, constitutional (statutory) justice, court competence, powers of the court, preliminary control.

Согласно ст. 118 Конституции Российской Федерации правосудие в нашей стране — прерогатива исключительно суда. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Конституционное правосудие, существующее в Российской Федерации более 25 лет, стало органичной частью всей судебной системы. Вместе с тем процесс формирования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации полностью остановился. Сегодня органы конституционного правосудия созданы и функционируют только в 16 субъектах РФ: в 13 республиках, 2 областях и в 1 городе федерального значения — Санкт-Петербурге. В последние годы их число не только не увеличилось, а даже уменьшилось — в Республике Бурятия деятельность Конституционного суда была временно приостановлена на период с 1 января 2014 г. по 31 декабря 2016 г., и в настоящее время конституционное правосудие там не осуществляется, а в Челябинской области Уставный суд с 1 марта 2014 г. был ликвидирован.

Кроме того, 34 субъекта Российской Федерации, предусмотрев в своем законодательстве создание органа конституционной юстиции, так и не реализовали это положение своих конституций и уставов на практике. В их числе — 4 республики (Алтай, Карачаево-Черкесия, Удмуртия и Хакасия), 4 края, 22 области, город федерального значения Москва и 3 автономных округа. В 33 субъектах Российской Федерации (4 республиках, 5 краях, 21 области, городе федерального значения Севастополе, Еврейской автономной области и Чукотском автономном округе) создание конституционных (уставных) судов законодательством не предусмотрено.

Затянувшийся процесс вовлечения все большего количества субъектов Российской Федерации в сферу региональной конституционной (уставной) юстиции ставит на повестку дня поиск путей его интенсификации. В целях введения данного института судебной власти в максимальном объеме, его распространения на другие субъекты РФ предлагаются различные варианты. Так, Н. В. Витрук отмечает, что включение в компетенцию конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации полномочий по осуществлению предварительного конституционного нормоконтроля (проверки проектов законов и иных нормативных правовых актов до вступления их в юридическую силу) способствовало бы повышению восприимчивости данных органов судебной власти. Он пишет:

Полагаем, что при сочетании предварительного и последующего (репрессивного) конституционного контроля в компетенции конституционных (уставных) судов перспектива их создания в субъектах Российской Федерации была бы более обнадеживающей [1, с. 51].

С этой позицией можно согласиться, особо подчеркнув, что автор данного предложения не выступал за полный переход региональной конституционной (уставной) юстиции на предварительный нормоконтроль, а говорил лишь о дополнении этим видом контроля уже имеющейся компетенции в рамках конституционного (уставного) нормоконтроля. Следует отметить, что в ряде регионов такой подход отчасти уже реа-

лизован. Прежде всего, практически все действующие региональные конституционные (уставные) суды компетентны рассматривать не вступившие в силу договоры и соглашения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Кроме того, конституционные (уставные) суды, например, Республики Адыгея, Чеченской Республики и Калининградской области обладают полномочием конституционной проверки проекта нормативного правового акта или иного вопроса, предполагаемого для вынесения на республиканский или местный референдум.

Ситуация, при которой все без исключения проекты законов и иных нормативных правовых актов, подведомственных конституционному (уставному) суду, рассматривались бы в порядке предварительного нормоконтроля, представляется необоснованной. Кроме сложностей ее практической реализации (ввиду огромного массива принимаемых в субъекте Федерации региональных и муниципальных нормативных правовых актов) опасения вызывает и совместимость этого контроля с принципом разделения властей, поскольку в такой ситуации нельзя отрицать опасность превращения конституционного (уставного) суда в подобие экспертного совета при законодательном органе субъекта РФ. Представляется, что в любом случае необходимы ограничения и исчерпывающие условия для передачи проектов нормативных правовых актов на предварительный конституционный (уставный) судебный контроль. Наряду с упомянутым условием, принятым в Адыгее и Чеченской Республике (проведение референдума), к таковым могла бы быть отнесена, в частности, возможность предварительной проверки только определенного перечня региональных законов и муниципальных нормативных правовых актов. Например, в Республике Северная Осетия — Алания имеется отдельная категория региональных конституционных законов, в Калининградской области — уставных законов (по аналогии с федеральными конституционными законами). В других субъектах также есть категории законов, требующие

при принятии не простого, а квалифицированного большинства голосов. Вот на такие категории законопроектов может быть распространен предварительный конституционный (уставный) нормоконтроль. Применительно к муниципальному уровню данный вид судебного контроля мог бы затронуть проекты, касающиеся уставов муниципальных образований.

Ряд авторов выдвигают идею о создании конституционных (уставных) судов не во всех субъектах Федерации, а только на уровне федеральных округов [2, с. 59—60]. Такой принцип построения органов региональной конституционной (уставной) юстиции, на наш взгляд, заметно ослабляет принцип федерализма. Подобному подходу есть более приемлемая альтернатива. Если говорить о межрегиональном укрупнении конституционного (уставного) правосудия (и говорить об этом как об исключительном явлении, а не общем правиле), то в контексте создания конституционного (уставного) суда, общего для нескольких регионов, — на основе их свободного волеизъявления [3, с. 118]. При этом, разумеется, сложно ожидать, что такое волеизъявление совпадет с границами федеральных округов.

Укрупнение конституционного (уставного) правосудия вполне подходит для так называемых сложноустроенных субъектов Российской Федерации, то есть имеющих в своем составе автономные округа. В этом случае, конечно, можно согласиться с высказанным в литературе мнением о целесообразности функционирования одного общего органа конституционного (уставного) судебного контроля, юрисдикция которого распространяется в том числе на автономный округ [4, с. 9].

В юридической литературе встречаются предложения по реорганизации конституционного правосудия в Российской Федерации по принципу инстанционности, соединения Конституционного суда России и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации в единую систему, где последним отводилась бы роль низшей судебной инстанции, а первому — высшей. Законодательное собрание Санкт-Петербурга вносило

в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроект, предлагавший наделить Конституционный суд РФ функцией по пересмотру решений конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. Другие исследователи возражают против таких предложений, указывая на их несовместимость с правовой природой Конституционного суда России, а также на возможность вызвать его чрезмерную загруженность делами по обжалованию решений региональных судов и на иные не менее весомые доводы [5].

Хотя следует отметить, что в практике Конституционного суда РФ уже имел место случай, когда он фактически преодолел решение, вынесенное Уставным судом Челябинской области, признав соответствующим Конституции РФ положение областного закона, ранее признанное Уставным судом как не соответствующее Уставу области. Конечно, такая ситуация оказалась бы невозможной, если бы предметом рассмотрения в уставном суде был не закон, а региональный подзаконный акт или нормативный правовой акт органа местного самоуправления, рассмотрение которых Конституционному суду РФ неподведомственно.

Очевидно, что проблема назрела, и если не решить ее законодательно, то она будет решаться импульсивно, исходя из практических соображений, связанных с тем или иным конкретным случаем. В целом можно согласиться с мнением сопредседателя Ассоциации юристов России С. В. Степашиным, что необходимо создать законодательную базу взаимодействия региональных конституционных (уставных) судов с Конституционным судом России, что актуально и в контексте необходимости активизации создания самих конституционных (уставных) судов в регионах [6].

Отдельные авторы предлагают организовать региональное конституционное (уставное) правосудие на «нештатной» основе, то есть превратить суд не в постоянно действующий орган власти, а созывать судей на заседания лишь от случая к случаю, по мере поступления судебных дел. Мотивируется это

тем, что нагрузка на данные суды невелика, расходы на их содержание, напротив, большие и что подобный опыт есть в ряде земель ФРГ [7, с. 368—369]. Такое предложение и его обоснование слишком оторваны от реальности и не учитывают специфику конституционного правосудия как самостоятельной ветви судебной власти. Что касается нагрузки, то здесь в принципе некорректно сравнивать количество дел, рассматриваемых конституционными и уставными судами, с показателями судов общей юрисдикции или арбитражных судов.

Необходимо с пониманием относиться и к недавно образованным конституционным (уставным) судам, которым объективно требуется определенный период времени для становления и освоения разнообразных методов работы с обращениями граждан, их объединений и иных заявителей, для популяризации (в самом широком смысле этого слова) своей деятельности. Возможно, в некоторых судах данная работа требует активизации. Однако из этого отнюдь не вытекает вывод о не востребованности конституционного (уставного) правосудия и переводе данного института на «нештатную» основу. Утверждение о том, что конституционный (уставный) суд дорого обходится региональному бюджету, на наш взгляд, является неубедительным по нескольким основаниям. Количественный состав судей такого суда редко превышает 5—6 человек, и это на весь регион, поскольку конституционный (уставный) суд, в отличие от судов общей юрисдикции и арбитражных судов, не имеет инстанций и, соответственно, каких-либо иных территориальных подразделений (муниципальных, окружных и т.д.). Именно это количество судей плюс небольшой аппарат (региональные государственные служащие) в основном обуславливает расходы регионального бюджета. Едва ли это можно признать той суммой, которая считается значимой с точки зрения препятствования созданию единственного органа судебной власти, финансирование которого возможно из регионального бюджета (все остальные судьи, работающие в регионе, включая мировых судей, фи-

нансируются исключительно из федерального бюджета). К тому же, если продолжить руководствоваться логикой опровергаемого аргумента, с неизбежной неотвратимостью следует, что содержание любых органов государственной власти требует финансовых затрат и в такой трактовке дорого обходится налогоплательщику. Означает ли это, что можно пренебречь какой-либо ветвью государственной власти под предлогом сокращения финансовых расходов на ее содержание? Ответ очевиден. Скорее следует говорить о том, что обществу дорого обходится как раз отсутствие регионального конституционного (уставного) правосудия, особенно учитывая то обстоятельство, что на всем протяжении своего существования даже в усеченном виде оно прочно зарекомендовало себя в качестве действенного правозащитного института власти. Причем издержки в случае отсутствия этого органа правосудия отнюдь не ограничиваются сугубо финансовым фактором.

В отношении ссылок на опыт земель Германии прежде всего следует отметить, что ее опыт свидетельствует в пользу повсеместного введения на региональном уровне конституционного (уставного) правосудия. Это, пожалуй, основной и наиболее наглядный императив, вытекающий из немецкого регионального опыта конституционной юстиции. Российским субъектам Федерации, конечно, еще очень далеко до состояния, в котором пребывают земли ФРГ (включая восточногерманские регионы), из которых только одна земля Шлезвиг-Гольштейн не имеет своего конституционного суда. При таком подходе в случае создания конституционных (уставных) судов в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации вполне приемлемо, если в порядке исключения отдельные регионы по немецкому примеру передадут свои полномочия в сфере конституционной (уставной) юстиции Конституционному суду Российской Федерации или, как уже отмечалось, «укрупнят» юрисдикцию конституционного (уставного) суда на территории двух или нескольких субъектов Федерации.

Судья Конституционного суда России Г. А. Жилин привел в пример Москву как город федерального значения, который, несмотря на имеющийся у него финансовый и кадровый потенциал, а также востребованность у граждан функции судебного контроля над региональным нормотворчеством, так и не создал собственный орган конституционной юстиции [8, с. 51]. В самом деле, многие из обсуждающихся в юридической литературе проблем, затрудняющих создание конституционных (уставных) судов, для одних регионов не являются актуальными, а в других могут быть решены различными способами. Тем не менее представляется, что разноплановая работа действующих органов конституционного правосудия, безусловно, будет способствовать устранению имеющихся на сегодняшний день сомнений относительно перспектив регионального конституционного (уставного) правосудия и преодолению самого главного препятствия — отсутствия политической воли.

Список литературы

1. *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие в России (1991—2001 гг.): очерки теории и практики. М. : Городец-издат, 2001.
2. *Черкасов К.В.* Органы конституционной юстиции на уровне федерального округа: перспективы становления // Российская юстиция. 2007. № 1. С. 59—60.
3. *Железнов Б.Л.* Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации: придет ли «второе дыхание»? // Конституционное правосудие в Российской Федерации: правовое регулирование, опыт, перспективы. Казань : Центр инновац. технологий, 2005. С. 118.
4. *Подергин Е.С.* Конституционно-правовые основы уставного правосудия в сложноустроенных субъектах Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юр. наук. Тюмень, 2006. С. 9.
5. *Несмеянова С.Э.* Конституционное судопроизводство: возможна ли инстанционность? // Российский юридический журнал. 2013. № 4. С. 66—71.
6. *Отдых по Конституции* // Российская газета (Федеральный выпуск). 2013. № 6115 URL: <http://www.rg.ru/2013/06/28/vihodnoy.html> (дата обращения: 01.12.2018).

7. *Пискотин М.И.* Россия в XX веке. Неоконченная трагедия. М. : Юрист, 2004.

8. *Жилин Г.А.* Конституционное судопроизводство в субъектах РФ: основные проблемы // Российский юридический журнал. 2013. №4. С. 48—53.

Об авторе

Куликов Александр Викторович, д-р юр. наук, проф., заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта, председатель Уставного суда Калининградской области в отставке, заслуженный юрист РФ.

E-mail: bmw0052@ Rambler.ru

УДК 342.565.2

А. В. Кузнецов

Сравнительная характеристика процедуры рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации и судах общей юрисдикции

Анализируются методы нормоконтроля, используемые конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации при рассмотрении дел о проверке соответствия нормативных правовых актов конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации в сравнении с федеральными судами общей юрисдикции (на примере Уставного суда Калининградской области).

Ключевые слова: защита прав, оспаривание нормативных правовых актов, признание недействительным, проверка законности, отмена акта.

In article the compliance assessment methods used by the constitutional (authorized) courts of territorial subjects of the Russian Federation by hearing of cases about check of compliance of regulations to constitutions (charters) of territorial subjects of the Russian Federation in comparison with federal courts of general jurisdiction are analyzed (on the example of Authorized Court of the Kaliningrad region).

Key words: protection of the rights, contest of regulations, recognition invalid, check of legality, cancellation of the act.

Одной из судебных процедур является оспаривание установленных государством правил — нормативных правовых актов, действие которых не ограничено временем и кругом лиц, — что становится важнейшим способом защиты прав, так как устраняет не единичный конфликт, а почву для множества подобных конфликтов в дальнейшем (гл. 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [2]). В свете конституционного требования об обязательности исполнения законов (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ [1]), которое конкретизировано в федеральном, региональном и местном законодательстве применительно к конкретным видам правовых актов, только суд может отменить обязательность исполнения закона в случае его дефектности.

Процедура отмены судом нормативных правовых актов по своим последствиям более весома и эффективна, чем любая другая судебная процедура. «Неправильный» закон или правило нижестоящего уровня (например, решения городских (окружных) советов депутатов) рассматривается на законность не «вообще», а относительно вышестоящих по отношению к нему нормативных правовых актов — это Конституция, федеральные конституционные законы и федеральные законы. В зависимости от уровня и вида акта, который является «системой координат», и акта, который проверяется на законность, подобные дела рассматривают разные суды. Так, в Рос-

сийской Федерации Конституцию «охраняет» Конституционный суд, а федеральное законодательство — федеральные суды общей юрисдикции. Но в России, как в сложно устроенном федеративном государстве, есть еще один нормативный уровень — региональный, на котором главенствуют конституции либо уставы субъектов Российской Федерации, и все законодательные акты, стоящие «ниже», должны им соответствовать.

На территории субъектов Российской Федерации помимо федерального законодательства действуют законы и другие нормативные правовые акты собственно региона, а также правила, принимаемые расположенными на его территории муниципалитетами. Конституционные (уставные) суды проверяют соответствие всего регионального массива нормативных актов конституциям (уставам) субъектов РФ, федеральные суды общей юрисдикции — федеральным нормативным правовым актам, однако, несмотря на различия процедур, порядка вступления в силу решений и отчасти их правовых последствий, конечный результат часто бывает один — отмена акта.

Нормативные правовые акты на уровне субъекта Российской Федерации нередко оспариваются гражданами и представителями бизнеса, и их мотивировка отмены акта может не иметь значения (в отличие от публичных субъектов, которые ее учитывают в своей дальнейшей деятельности, в нормотворчестве и правоприменении, для уяснения смысла действующих норм).

Противоречия вышестоящему законодательству, влекущие нарушения прав, могут возникать в нормативных правовых актах объективно — в силу разнообразия и несогласованности федеральных актов, их частых изменений, неясности в регулировании полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Такие нарушения в правовом регулировании становятся предметом рассмотрения Конституционного суда Российской

Федерации, судов общей юрисдикции (верховных судов республик, краевых, областных судов). Проверить законность нормативного правового акта и признать его недействительным (или отменить) может также конституционный (уставный) суд субъекта РФ. В нашем регионе в течение почти 16 лет действует Уставный суд Калининградской области. Основанием для отмены закона или других нормативных правил Уставным судом является их несоответствие Уставу области, в результате чего акт перестает действовать и применяться в нарушающей права части (ст. 75, 86 уставного закона Калининградской области «Об Уставном суде Калининградской области» [3]).

Бытует мнение, что решения конституционных (уставных) судов не влияют на повседневную жизнь общества и не устраняют конкретных проблем, встающих перед гражданами либо бизнесом. Подобная точка зрения отчасти обусловлена наличием у Уставного суда Калининградской области таких полномочий, как толкование Устава и экспертиза вносимых в него изменений (пп. 3 п. 3 ст. 52 Устава (Основного закона) Калининградской области [4]), а также особенностями процедуры рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов. Критерий, который использует Уставный суд для проверки законности нормативного правового акта — Устав области, — делает его деятельность в глазах и обывателей, и даже профессиональных юристов несколько «таинственной», оторванной от реальности.

Однако, если посмотреть на работу Уставного суда с прагматической точки зрения, мы увидим, что он нужен не только самой власти для обеспечения соблюдения Устава, выявления (в случае необходимости) смысла его норм и норм областного законодательства, муниципальных норм права, либо определения направлений регионального нормотворчества, но и жителям области, а также бизнесу — для защиты их прав, свобод и повседневных интересов. Устав Калининградской области как конституция субъекта Российской Федерации содержит в себе проекцию общих принципов российского права в части

всех отраслей общественной жизни в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также самостоятельное регулирование вопросов ведения Калининградской области. Устав является универсальным критерием для оценки законности региональных и местных правил: в его рамках любые конкретные нормы федеральных законов «преломляются» через призму общих норм-принципов, охватывающих различные сферы общественной жизни. В Уставе в опосредованной форме можно найти критерий для оценки любой нижестоящей нормы — для это лишь требуется его специфическое истолкование, «искусством» которого и владеет Уставный суд (в то время как буквальная оценка соответствия той или иной нормы конкретным положениям федеральных законов, осуществляемая иными судами, выглядит для заявителей более понятной, очевидной и обоснованной). При этом Уставный суд может проверить законность нормы даже при отсутствии конкретного положения вышестоящего федерального нормативного правового акта, регулирующего те же отношения, с которым оспариваемую норму можно было бы сопоставить (в частности, когда рассматриваемый вопрос относится к ведению Калининградской области) исходя из общих принципов права, вытекающих из Конституции Российской Федерации и отраженных в Уставе области, в том числе с учетом правовых позиций Конституционного суда РФ. Можно сказать, что конституционные (уставные) суды проверяют норму на соответствие не закону, но праву. И здесь тоже результат бывает одинаков — спорная норма перестает действовать (конечно, в случае ее признания таковой). Участникам общественной жизни неважно, кто именно реализует их потребность, — важно, кто быстрее и эффективнее.

Каковы же особенности правил конституционного (уставного) судопроизводства в вопросах оспаривания нормативных правовых актов в сравнении с иными судами? Пройдемся по отдельным пунктам судебной процедуры.

Заявители. Подвергнуть рассмотрению нормативный правовой акт в суде общей юрисдикции может как «пострадав-

ший» от его действия (лицо, чьи права нарушаются (нарушены) актом), то есть в конкретном случае нарушения, так и специальные органы, надзирающие за соблюдением законодательства (прокурор), органы государственной власти, местного самоуправления, должностные лица — в случае, если нормативный акт нарушает их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан, доказательства чего должны быть приведены в заявлении в суд (ст. 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [2]). В Уставный суд указанные во втором случае субъекты могут обратиться, если считают акт противоречащим Уставу и представят соответствующую правовую позицию, то есть без каких-либо специальных условий, связанных с возникновением определенных обстоятельств и без необходимости их подтверждения (п. 2 ст. 37, ст. 83 уставного закона Калининградской области «Об Уставном суде Калининградской области» [3]). При этом для областного Уставного суда перечень таких органов (лиц) шире и, помимо прокурора, включает, к примеру, отдельных депутатов (группу депутатов) Областной думы, группу муниципальных депутатов, Избирательную комиссию Калининградской области, ассоциацию «Совет муниципальных образований Калининградской области», Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного по правам ребенка, Уполномоченного по защите прав предпринимателей (ст. 83 уставного закона Калининградской области «Об Уставном суде Калининградской области» [3]).

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации разрешает вышеназванным Уполномоченным оспаривать только ненормативные правовые акты, действия (бездействия) органов государственной власти (местного самоуправления), в то время как именно дефектная норма порождает механизм и систему неоднократных нарушений, что наносит больший вред, чем конкретное нарушение (п. 4 ст. 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [2]).

Контролирующие, да и вообще любые государственные (муниципальные) органы и должностные лица в принципе

призваны следить за соблюдением прав граждан (в том числе уязвимых категорий), а также бизнеса (как, например, Уполномоченный по защите прав предпринимателей). Это является их специальной функцией, поэтому они должны быть наиболее осведомлены о недостатках тех или иных нормативных актов в «своих» сферах, в том числе в связи с рассмотрением обращений к ним различных лиц. И для этого им не обязательно нужен конкретный случай — достаточно собственного анализа нормативной базы, мнений экспертов из бизнеса. Такая возможность является важнейшей гарантией защиты прав, так как формальное отсутствие применения акта к лицу либо затруднения с его формальным подтверждением лишают права на обращение в суд; при этом гражданин (предприниматель) может предвидеть возможность нарушения своих прав нормой до того, как оно фактически состоится.

Правом обращения наделена также Нотариальная палата Калининградской области в связи с возникшим юридическим делом в нотариальной сфере, касающемся интересов предпринимателей и просто граждан, так как нотариусы в своей деятельности руководствуются в том числе и конституциями (уставами) и законодательством субъектов Российской Федерации.

Как показывает реальная судебная практика, в суды общей юрисдикции (Калининградский областной суд, в частности) обращаются только «пострадавшие» (граждане или организации) и прокуроры, а в Уставный суд региона — еще и отдельные депутаты (группы депутатов), что позволяет им реализовать свою обязанность по защите прав избирателей и согласуется с нормами закона «О статусе депутата Калининградской областной думы», а гражданам и организациям дает дополнительную возможность защиты их прав.

Представительство. В Уставном суде требования к представителям сторон демократичнее, что наиболее актуально для заявителей, так как органы власти и местного самоуправления представляют сотрудники правовых служб.

Правила уставного судопроизводства не требуют от представителей обязательного наличия высшего юридического об-

разования, что важно как для заявителей-граждан, которых часто представляют гражданские активисты, правозащитники, не являющиеся профессиональными юристами, но искушенные в той или иной отрасли общественных отношений (например, в сфере социальной поддержки, ЖКХ и т. д.), так и для предпринимателей, которых может представлять экономист или бухгалтер — в зависимости от содержания оспариваемой нормы (п. 2 ст. 51 уставного закона Калининградской области «Об Уставном суде Калининградской области» [3]).

Оспорить нормативный правовой акт в суде общей юрисдикции может только лицо с высшим юридическим образованием, которое должно быть у самого заявителя, либо его представителя, и это или значительно сужает круг заявителей, или влечет расходы, так как не во всех коммерческих организациях существуют юридические службы, не говоря уже об индивидуальных предпринимателях (ст. 55, п. 9 ст. 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [2]).

Общие требования к обращению (форма и содержание).

В уставном судопроизводстве любой заявитель, будь то публичный орган или частный субъект, не обязан направлять копии обращения другим лицам, участвующим в деле, что обязательно для публичных субъектов и рекомендуется частным в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции (п. 7 ст. 125 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [2]). Это облегчает заявителю задачу по обращению в суд: не требуется прилагать к заявлению уведомление о вручении или иные документы, подтверждающие вручение другим лицам, участвующим в деле, копий обращения и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют.

Процессуальная процедура. Поскольку фактически основной (по доле рассматриваемых дел) функцией Уставного суда является проверка законности нормативных правовых актов (для судов общей юрисдикции эта функция — одна из не-

скольких и далеко не основная), правилами уставного судопроизводства предусмотрены и при рассмотрении дел фактически реализуются условия для максимально кропотливого, внимательного и глубокого анализа рассматриваемых правовых норм.

Так, Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации предусмотрен в качестве участника судебного процесса эксперт — лицо, которое обладает специальными знаниями и которому судом может быть поручено провести экспертизу и дать заключение по вопросам, поставленным перед ним и требующим специальных знаний, в целях выяснения обстоятельств по конкретному административному делу (ст. 49 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [2]). Однако на практике в судах общей юрисдикции эксперты не привлекаются при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов — их привлекают только при рассмотрении практических споров. При рассмотрении же дел в конституционных (уставных) судах (как и в Конституционном суде Российской Федерации) привлечение экспертов, в качестве которых, как правило, выступают ученые-юристы либо представители иных научных специальностей, является регулярной практикой (постановления от 9 февраля 2005 г. № 1-П, от 28 сентября 2011 г. № 6-П, от 31 мая 2016 г. № 1-П и др. [5]). Для решения вопросов соответствия рассматриваемых правовых норм положениям конституций (уставов) подчас требуется обращение к фундаментальным теоретическим вопросам права, исследование которых невозможно без представителей науки.

Также по решению Уставного суда к участию в процессе могут быть приглашены и вправе излагать свое мнение по рассматриваемым вопросам представители органов государственной власти Калининградской области, органов местного самоуправления муниципальных образований региона и иные лица (п. 2 ст. 50 уставного закона Калининградской области «Об Уставном суде Калининградской области» [3]).

То есть при рассмотрении дела, помимо правовых позиций сторон, а также мнения обязательно участвующего прокурора, судом могут быть изучены и приняты во внимание письменные профессиональные позиции ученых и различных компетентных в рассматриваемом вопросе публичных субъектов (с оглашением их по решению суда в заседании), что обеспечивает максимально всестороннее рассмотрение дела и положительно влияет на обоснованность и качество принимаемых решений.

Юридическая сила решения. Решение Уставного суда быстрее реализуется — оно не подлежит обжалованию ни в какой другой инстанции и вступает в законную силу немедленно после его провозглашения (ст. 75 уставного закона Калининградской области «Об Уставном суде Калининградской области» [3]). В то время как решение суда общей юрисдикции (областного суда) вступает в силу как минимум по истечении срока, установленного Кодексом административного судопроизводства для апелляционного обжалования, который составляет 1 месяц (при этом еще нужно учесть двухмесячный срок на рассмотрение дела), если оно не было обжаловано, либо после рассмотрения судом жалобы (срок рассмотрения — 3 месяца), если обжалуемое решение суда не отменено, а также возможного надзорного обжалования (срок подачи жалобы — 3 месяца, срок рассмотрения — не более 2 месяцев, если дело не было истребовано; в случае истребования дела срок рассмотрения — 3 месяца, не считая времени со дня истребования административного дела до дня его поступления в Верховный суд Российской Федерации) (ст. 186, 298, 305, 318, 322, 346, 349 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [2]).

Таким образом, в совокупности срок рассмотрения дела об оспаривании нормативного правового акта в суде общей юрисдикции может составлять до 1 года (без учета возможности направления судом апелляционной инстанции админи-

стративного дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции). Это значительно превышает сроки рассмотрения аналогичного дела в Уставном суде, даже с учетом наличия дополнительных стадий и длительных сроков отдельных стадий рассмотрения (которые могут быть сокращены в зависимости от обстоятельств дела и степени загруженности суда) (ст. 40, 41, 46 уставного закона Калининградской области «Об Уставном суде Калининградской области» [3]). Срок восстановления нарушенного права при этом имеет значение, так как суд не отменяет нормативный правовой акт задним числом (со дня вступления в силу оспариваемого акта), а только с момента вступления в силу судебного решения, и все это время он продолжает применяться к заявителю. Помимо срока решения вопроса, обжалование в вышестоящих инстанциях требует дополнительных расходов на ведение дела.

Таким образом, Уставный суд Калининградской области как собственный судебный орган региона является эффективным механизмом по защите прав граждан и бизнеса — и в этом качестве должен позиционироваться и осуществлять свою деятельность.

Список литературы

1. *Конституция* Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

2. *Кодекс* административного судопроизводства Российской Федерации (от 08.03.2015 № 21-ФЗ) (ред. от 27.12.2018 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

3. *Об Уставном суде Калининградской области* : уставный закон Калининградской области от 02.10.2000 г. № 247 (ред. от 05.07.2017 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

4. *О вступлении* в действие Устава (Основного закона) Калининградской области (с изменениями и дополнениями) : закон Калининградской области от 18 января 1996 г. № 30 (ред. от 24 декабря 2018 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

5. Уставный суд Калининградской области : официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ustavsudklgd.ru/> (дата обращения: 17.11.2018).

Об авторе

Кузнецов Алексей Валерьевич, судья-секретарь Уставного суда Калининградской области.

E-mail: kuzay@inbox.ru

КОНСТИТУЦИЯ И КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ В МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ И СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЯХ

УДК 340.114

В. В. Ефремова

Об универсальности культурных ценностей в современных условиях межкультурного диалога Востока и Запада

Подчеркивается значимость антропологического фактора в исследовании культуры, а также человека как создателя, носителя, хранителя и транслятора культурных ценностей. Отмечается, что нормативно-правовые и иные регуляторы должны формировать условия культивирования процесса создания культурных ценностей за счет творческих способностей человека, основанных на общеприемлемых ценностных установках.

Ключевые слова: культурные ценности, межкультурный диалог, антропологический фактор.

Emphasizes the importance of the anthropological factor in the study of culture, the study of man as the creator, carrier, custodian and translator of cultural values. Law and other regulators should create the conditions for the cultivation of the process of creating cultural values at the expense of human creative abilities, based on generally acceptable values.

Key words: cultural values, intercultural dialogue, anthropological factor.

© Ефремова В. В., 2019

Вопрос о культурных ценностях для права как совокупности норм, регулирующих отношения в обществе, является не только проблемой обеспечения их сохранности (например, при защите их от уничтожения врагом) либо разработки и реализации механизмов возврата или перемещения культурных объектов после военных действий или в мирное время, но и проблемой идейной и материальной основы передачи человеческого опыта, а значит, и продолжения жизни человечества. И носителем этого ценностного опыта выступает сам современный человек, убежденно осмысляющий и позиционирующий самого себя как «творческого», о чем свидетельствуют, в частности, страницы глобальной сети «Интернет».

Отметим, что законом к культурным ценностям отнесены объекты, на которые воздействует человек:

...Нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты [1, ст. 3] и т. п.

В разделе «Основные понятия» Основ законодательства о культуре определены создающие культурные ценности субъекты, названные творческими работниками; исходя из положений о достоинстве культур, можно установить, что хранить и передавать культурные ценности призваны народы и национальные группы. Что же касается индивида (человека или гражданина) как субъекта, носителя и создателя культурных ценностей, то он не указан ни в числе носителей, ни хранителей, ни трансляторов культурных традиций и ценностей в разделе Основ законодательства о культуре, содержащем базовые понятия [1].

Происходящие в современном мире процессы: прирост населения в отдельных регионах (прежде всего, из-за стихий-

ной миграции), развитие техники и информационных технологий и т. д. — обуславливают изменения общественных отношений (в частности, авторских и других, тесно связанных с культурой). Несмотря на это, сложно говорить о чистоте культурной идентичности наций, народов и даже меньших социальных групп, которая существовала в отдельные исторические периоды развития человечества (примером может служить европейская городская культура Средневековья). И нередко эта чистота обеспечивалась тем, что культурная традиция подтверждалась или утверждалась господствующей властью, а соответственно, и нормативно-правовым регулированием, легально оформлявшим правовую традицию отдельных государств, земель, городов. В современности же в рамках актов международного сообщества говорится о людях и сообществах «с плюралистической, многообразной и динамичной культурной самобытностью» [2], а их гармоничное взаимодействие и сосуществование надеются обеспечивать проведением «политики, поощряющей интеграцию и участие всех граждан», выступающей залогом «социальной сплоченности, жизнеспособности гражданского общества и мира». «Культурный плюрализм», согласно позиции ЮНЕСКО, представляет собой «политический ответ на реалии культурного разнообразия» [2, ст. 2]. Но вопрос, что стоит за этими словами, идет ли речь о взаимопроникновении восточной и западной типов культур, региональных или национальных культур, культур отдельных континентов или (и) людей как индивидов — нуждается в осмыслении и решении.

На наш взгляд, для успешного сохранения и воспроизведения культурного фонда, в который входят не только духовные и материальные культурные ценности как объекты, но и сами люди как субъекты — носители культуры, необходимо также согласование религиозных доминант и ценностей Востока и Запада в целях мирового принятия и признания тех универсальных ценностей, накопленных вне зависимости от отправления определенного религиозного опыта, составляющего, в

свою очередь, часть человеческого опыта, либо тех ценностей, которые качественно, сущностно являются универсальными. С одной стороны, задача эта крайне сложная: даже в вопросе восприятия такой ценности, как жизнь человека, можно увидеть номинально установленную правом универсальную ее ценность в западных и восточных конституционных государствах. Культурная же практика отдельных стран выявляет различия и показывает, в каких из них жизнь человека, гражданина или представителя определенной национальности действительно или легально ценится. Так, наиболее жизнеутверждающей можно назвать культурную традицию еврейских праздников, большая часть которых основана на событиях, описанных в священных книгах.

В наш век культура России вобрала в себя большую часть из того, что создано национальной культурой ее народов, тем самым воплощая многообразие духовной жизни российского общества, его идеи, принципы организации, в частности — гуманизм (милосердное отношение к ближнему). Культура России также отражает влияние исторических традиций Запада и Востока в контексте развития мировой истории. И наряду с географическим пространством российской культуры современные его участники активно используют информационное пространство, не ограниченное рамками государства, в котором реализуют свои способности представители и русской культуры, занимаясь различными направлениями культурной деятельности. Потому так сложно говорить о культуре какой-либо группы людей, определяя тип их культуры с использованием существовавших ранее критериев: территория, свойства правопорядка, обуславливающие тип государственности, религии и т. д. Так, известно, что даже представители народности шерпы, сохраняющие, к примеру, традиционное домостроительство, восходят на Эверест с гармином (одним из гаджетов), размывая, таким образом, чистоту своей оригинальной традиционной культуральности.

По нашему мнению, учитывая этнографический фактор, можно и нужно включать и антропологический аспект в ис-

следования культуры человека (индивида) — создателя, носителя, хранителя и транслятора культурных ценностей. А это значит, что и мужскую, и женскую культуры, связующей нитью которых является универсальная культурная ценность — творческая сила, следует учитывать как в акте создания результатов интеллектуальной деятельности, так и в акте продолжения рода человеческого.

В заключение можно сказать, что формирование нормативно-правовыми и иными регуляторами (нравственными, этическими, религиозными и т. д.) условий для развития процесса создания культурных ценностей за счет созидательных способностей человека, основанных на общеприемлемых ценностных установках, и есть тот путь, который способен настроить современного человека на любовь, а следовательно, на выживание и воспроизведение культурных единиц и мирового культурного фонда. Очевидно, что сам человек, интеллектуальный и творческий, будучи сформированным как благоразумный субъект, становится универсальным фактором культуры нашего мира.

Список литературы

1. *Основы законодательства Российской Федерации о культуре* (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. *Всеобщая декларация ЮНЕСКО о культурном разнообразии* от 02.11.2001 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/cultural_diversity.shtml (дата обращения: 03.01.2019).

Об авторе

Ефремова Валерия Владимировна, канд. юр. наук, магистр права, доц. кафедры частного права Государственного академического университета гуманитарных наук.

E-mail: vefremova@bk.ru

А. В. Василевский

Соотношение решений ЕЭК с системой национального законодательства государств — членов ЕАЭС

Рассматриваются теоретико-прикладные вопросы соотношения по юридической силе решений Евразийской экономической комиссии и национального законодательства государств — членов Евразийского экономического союза.

Ключевые слова: решения, юридическая сила, национальное право, ЕЭК, ЕАЭС.

The article deals with theoretical and applied issues of correlation between the legal force of the decisions of the Eurasian economic commission and the national legislation of the member states of the Eurasian economic Union.

Key words: decisions, legal force, national law, EEC, EAEU.

В связи с созданием Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС, Союз) в сфере действия его актов в национальных правовых системах возникает немало теоретико-прикладных вопросов, одним из которых является соотношение по юридической силе решений Евразийской экономической комиссии (далее — ЕЭК, Комиссия) с национальным правом государств — членов ЕАЭС.

Как известно, ЕЭК была создана в соответствии с Договором о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г. (далее — Договор о ЕЭК) [1] как общий постоянно

действующий регулирующий орган Таможенного союза и Единого экономического пространства. В целях обеспечения и осуществления эффективной интеграции в рамках Таможенного союза Комиссии был передан определенный — достаточно существенный — объем полномочий, который она успешно реализовывала. Вместе с тем с 1 января 2015 г. Таможенный союз прекратил свое существование, трансформировавшись в новое межгосударственное интеграционное объединение — Евразийский экономический союз.

ЕЭК, как следует из положений абз. 3 п. 3 ст. 99 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., продолжила свое функционирование, однако изменилась правовая основа ее деятельности: вместо положений Договора о ЕЭК с 1 января 2015 г. следует руководствоваться Договором о ЕАЭС [2].

Основными задачами Комиссии, как и прежде, являются обеспечение условий функционирования и развития Союза, а также выработка предложений в сфере экономической интеграции в рамках ЕАЭС.

Анализируя полномочия по отдельным сферам деятельности Комиссии, В.Ю. Лукьянова приходит к выводу, что одна из важнейших функций ЕЭК в рамках ЕАЭС — правотворчество [3].

В данных полномочиях, как заключает Л.П. Ануфриева, «по мнению многих, и состоит так называемая “наднациональность” органа и самого объединения» [4]. Так, в частности, А.В. Ковалев, характеризуя право Союза, отмечает его наднациональный характер и приоритет над законодательством государств-членов [5]. Вместе с тем Л.П. Ануфриева критически воспринимает идею «наднациональности» Комиссии и ее решений:

...Редакция формулировок акта весьма определена — они закрепляют за органом не выработку основ функционирования и развития Союза, что как раз и подменяло бы государства-члены, поставив над ними соответствующий орган, а предусматривают

лишь обязанность по обеспечению условий для достижения указанной цели, касающейся деятельности объединения [4, с. 118].

О. И. Пименова также обращает внимание на дискуссионность наднационального характера решений Комиссии:

Несмотря на обязательность решений ЕЭК, подлежащих прямому (непосредственному) применению, ничего определенного нельзя сказать об их наднациональном характере [6, с. 24].

Органы ЕАЭС принимают несколько видов актов: решения, распоряжения и рекомендации. Необходимо отметить, что рекомендации, вырабатываемые Комиссией, не имеют обязательной силы для государств-членов и не указаны в ст. 6 Договора о ЕАЭС среди источников права Союза. Дефиниции двух других видов актов приведены в ст. 2 Договора о ЕАЭС. Так, распоряжение — это акт, принимаемый органами Союза, имеющий организационно-распорядительный характер. Особый интерес представляет такой вид актов, как решения — акты, принимаемые органами Союза и содержащие положения нормативно-правового характера. При этом среди данных актов органов ЕАЭС можно выделить решения Высшего совета, Межправительственного совета и решения Комиссии. В соответствии с абз. 6 п. 1 ст. 6 Договора о ЕАЭС исполнение решений Высшего совета и Межправительственного совета осуществляется в порядке, предусмотренном национальными законодательствами государств-членов, в то время как в соответствии с п. 13 приложения № 1 к Договору о ЕАЭС решения Комиссии подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов.

В праве Союза четко определена иерархия актов по юридической силе: так, решения и распоряжения органов Союза не должны противоречить Договору о ЕАЭС и международным договорам в рамках Союза. В случае возникновения противоречий между решениями Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии действует следующая иерархия: решения Высшего Евразийского экономиче-

ского совета имеют приоритет над решениями Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии; решения Евразийского межправительственного совета имеют приоритет над решениями Евразийской экономической комиссии.

Вместе с тем решения ЕЭК, обладая качествами международно-правовой обязательности, не имеют однозначной правовой природы: их место в системе национальных законодательств на международном уровне четко не определено. В каждом из интегрирующихся государств сложились и применяются свои подходы к определению роли и места решений ЕЭК в системе национального законодательства.

В Конституции Российской Федерации не установлен приоритет юридически обязательных решений международных организаций и их органов по отношению к внутреннему законодательству. Такой приоритет согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации [7], а также ст. 5 и 15 федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» [8] имеют международные договоры, и то только те, которые ратифицированы Российской Федерацией в установленном порядке.

Более того, такой вид актов, как решения международных организаций, вовсе не поименован в законодательстве, что вызывает в юридической доктрине дискуссии на предмет, являются ли указанные акты составной частью правовой системы Российской Федерации. А. Н. Морозов указывает:

Договор о Евразийской экономической комиссии есть международный договор и, как представляется, опосредованно, через указанный Договор, решения Евразийской экономической комиссии входят в «ткань» национальной правовой системы [9].

Соглашаясь с мнением А. Н. Морозова, следует отметить: поскольку решения ЕЭК не являются международными договорами, исходя из анализа действующего российского законодательства они не обладают приоритетом применения в случае коллизии с законами Российской Федерации и, соответственно, имеют подзаконный характер.

В отличие от Конституции Российской Федерации, в абз. 3 ч. 4 ст. 116 Конституции Республики Беларусь [10] определено место актов межгосударственных объединений в национальной правовой системе: они имеют подзаконный характер, так как должны соответствовать международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам и декретам.

Вывести акты межгосударственных объединений, в том числе решения ЕЭК, на более высокий уровень, исходя из существующей правовой действительности Республики Беларусь, как резюмирует Г. А. Василевич, можно только путем заключения международных договоров на основе этих актов, поскольку международные договоры, стороной которых является Республика Беларусь, по своему статусу следуют за Конституцией государства и конституционными законами, главенствуя над национальными законами и актами, принятыми Президентом Республики Беларусь [11].

Весьма интересен опыт по определению роли и места актов межгосударственных объединений и их органов в национальном законодательстве Республики Казахстан. Согласно п. 3 ст. 4 Конституции этой страны [12] международные договоры, ратифицированные республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона Республики Казахстан. В развитие данного конституционного положения 5 ноября 2009 г. Конституционный совет Республики Казахстан принял постановление № 6 «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов» [13], на основании которого акты международных организаций, созданных в соответствии с ратифицированными Республикой Казахстан международными договорами, и их органов входят в национальный правопорядок через указанные международные договоры. Это означает, что если в международном договоре, стороной которого выступает Республика Казахстан, указано, что акты органов международных организаций имеют обязательный для государств-участников

характер, то Республика Казахстан, ее государственные органы и должностные лица обязаны осуществить все необходимые организационно-правовые мероприятия, направленные на исполнение актов органов международных организаций, включая приведение в соответствие с ними актов национального законодательства. Следовательно, если акт ЕЭК, имеющий согласно международному договору, ратифицированному Республикой Казахстан, обязательный для участвующих государств характер, противоречит закону или иному нормативному правовому акту этой Республики, то действует правовая норма, содержащаяся в акте данного органа управления интеграцией.

Непосредственное применение решений Комиссии, имеющих приоритет перед нормативными правовыми актами Республики Казахстан, не означает отмену ими норм действующего права Казахстана. Приоритет и непосредственное применение приравненных к ратифицированным международным договорам решений Комиссии предполагают ситуативное превосходство норм таких договоров. Это означает, что в случаях возникновения коллизии с нормами правовых актов Республики Казахстан действуют нормы обязательных решений Комиссии до устранения такой коллизии.

Согласно ч. 3 ст. 6 Конституции Кыргызской Республики [14], вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, в которых участвует это государство, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики. Нормы международных договоров по правам человека имеют прямое действие и приоритет над нормами других международных договоров.

Представляется положительным законодательный опыт Республики Армения. Как и в иных государствах — членах ЕАЭС, ч. 3 ст. 5 Конституции этой страны [15] установлено, что в случае противоречия между нормами международных договоров, ратифицированных Республикой Армения, и ее законов применяются нормы международных договоров.

Говоря о развитии норм Конституции в отношении исследуемого нами теоретико-правового вопроса, следует обратиться к ч. 2 ст. 55 закона «О международных договорах Республики Армения» [16], согласно которой решения, резолюции, протоколы (далее — решения) руководящих и других органов международной организации, созданной согласно международному договору Республики Армения, выполняются ею в соответствии с другими международными договорами, учреждающими данную международную организацию и регулируемыми ее деятельность (далее — учредительные документы). Решение органа международной организации не считается международным договором и выполняется Республикой Армения постольку, поскольку оно наделено соответствующей юридической силой учредительными документами данной международной организации.

При этом положения решения органа международной организации, которые противоречат закону Республики Армения, до внесения в соответствующий закон этой Республики необходимых изменений и (или) дополнений не применяются.

Законодатель не подменяет правовой природы актов органов ЕАЭС, исходя из национальной правовой действительности, в чем видится перспективный путь развития национального законодательства и других государств — членов ЕАЭС.

Таким образом, резюмируя итоги проведенного теоретико-правового анализа, на основании изученных нами международных договоров ЕАЭС, законодательных актов государств — членов данной международной организации региональной экономической интеграции, а также мнений исследователей в обозначенной области научного знания рассмотрены теоретические вопросы соотношения решений ЕЭК с национальным правом государств — членов ЕАЭС и сделаны следующие выводы.

Во-первых, на данном этапе региональной экономической интеграции в рамках ЕАЭС решения Евразийской экономической комиссии не носят характер наднационального права, что предопределено задачами, стоящими перед Комиссией, и сферой ее полномочий.

Во-вторых, в соответствии с действующими законодательствами Российской Федерации и Республики Беларусь решения ЕЭК носят подзаконный характер. В Республике Казахстан решения ЕЭК приобретают юридические свойства ратифицированного Республикой Договора о ЕАЭС, находятся по юридической силе выше национальных законов, при этом они не могут противоречить Конституции Республики Казахстан. В Республике Армения решение ЕЭК не считается международным договором и выполняется постольку, поскольку оно наделено соответствующей юридической силой учредительными документами данной международной организации.

В-третьих, в целях успешной правовой интеграции подходы к определению роли и места решений ЕЭК в национальных правовых системах государств — членов ЕАЭС должны быть едиными.

Список литературы

1. *Договор* о Евразийской экономической комиссии [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. *Договор* о Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. *Лукьянова В. Ю.* Правовой статус Евразийской экономической комиссии. URL: http://www.nbpublish.com/library_get_pdf.php?id=31926 (дата обращения: 10.01.2019).
4. *Ануфриева Л. П.* О некоторых теоретических подходах к праву евразийской интеграции и ее институционализации // *Lex russica*. 2017. №9. С. 116—126.
5. *Ковалев А. В.* Толкование права Евразийского экономического союза: правовые основы подготовки разъяснений и эволюция интерпретационного процесса // *Актуальные проблемы российского права*. 2016. №1. С. 187—194.
6. *Пименова О. И.* Наднациональная правовая интеграция на евразийском пространстве: анализ реалий и оценка возможностей использования опыта Европейского союза // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2014. №5. С. 21—28.
7. *Конституция* Российской Федерации [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. *О международных договорах Российской Федерации* : федеральный закон Российской Федерации от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. *Морозов А. Н.* Реализация решений Евразийской экономической комиссии в правовых системах государств — участников Таможенного союза. URL: http://www.nbpublish.com/library_get_pdf.php?id=26965 (дата обращения: 10.01.2019).

10. *Конституция* Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (дата обращения: 10.01.2019).

11. *Василевич Г. А.* Международное право и национальное законодательство. М. : Эксмо, 2009.

12. *Конституция* Республики Казахстан. URL: http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (дата обращения: 10.01.2019).

13. *Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов* : постановление Конституционного совета Республики Казахстан от 5 ноября 2009 г. № 6. [URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/S090000006_ (дата обращения: 10.01.2019).

14. *Конституция* Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913> (дата обращения: 10.01.2019).

15. *Конституция* Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/parliament.php?lang=rus&id=constitution> (дата обращения: 10.01.2019).

16. *О международных договорах Республики Армения* : закон Республики Армения от 22 февраля 2007 г. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2953&lang=rus> (дата обращения: 10.01.2019).

Об авторе

Василевский Андрей Витальевич, магистр юр. наук, мл. науч. сотр. отдела исследований в области гражданского, экологического и социального права Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь.

E-mail: 375333280223@mail.ru

А. В. Серегин

**Конституционные ценности
современных славянских государств:
теоретико-правовой аспект**

На основе сравнительно-правовой методологии анализируются конституционные ценности современных славянских государств (Болгарии, Македонии, Сербии, Черногории, Боснии и Герцеговины, Хорватии, Словении, Словакии, Чехии, Польши, России, Украины, Беларуси), а также Казахстана. Автор приходит к выводу, что в Основном законе Российской Федерации в качестве конституционно-правовых ценностей необходимо закрепить права и свободы народа, общества и семьи, а также право на жизнь зачатых, но не рожденных детей.

Ключевые слова: конституционные ценности, славянские государства, конституция, права и свободы, общественный идеал.

In article on the basis of comparative-legal methodology analyzes the constitutional values of modern Slavic States (Bulgaria, Macedonia, Serbia, Montenegro, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Slovenia, Slovakia, Czech Republic, Poland, Russia, Ukraine, Belarus and Kazakhstan). The author comes to the conclusion that in the Basic law of the Russian Federation it is necessary to consolidate the rights and freedoms of the people, society and family, as well as the right to life of conceived but unborn children as constitutional and legal values.

Key words: constitutional values, Slavic States, Constitution, rights and freedoms, social ideal.

Особое место среди многочисленных существующих сегодня в мире национальных правовых систем занимают современные государства славянских народов, подвергшиеся в XX столетии влиянию советского права, а затем вернувшиеся не только в романо-германскую правовую семью, но и в западную правовую конгломерацию [20, с. 18—97]. Основные законы славянских государств постсоветской эпохи приняты после 1990 г., когда на политической карте мира вместо СФРЮ, ЧССР и СССР появились новые независимые республики, признанные ООН: Словения, Хорватия, Босния и Герцеговина, Сербия, Черногория, Македония, Чехия, Словакия, Россия, Беларусь и Украина, а также непризнанные государства: Приднестровская Молдавская Республика, Донецкая Народная Республика и Луганская Народная Республика. После разрушения социалистической военно-экономической и политической системы, возглавляемой Советским Союзом, избежать территориального расчленения удалось только Польше и Болгарии. Славяно-казахским, т.е. русско-казахским, государством следует считать современную Республику Казахстан, в которой русские и русскоязычные граждане, включая украинцев, составляют около трети населения страны, поэтому в ч. 2 ст. 7 Конституции Республики Казахстан 1995 г. (в ред. 2017 г.) закреплено положение о том, что «в государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским официально употребляется русский язык» [17].

Политический и общественный идеал, к которому должны стремиться народ и государство, зависит, прежде всего, от господствующих конституционно-правовых ценностей (как закрепленных непосредственно в конституции, так и формируемых в процессе толкования ее норм), значимых благ, идей, принципов и приоритетов, определяющих смысл и содержание национальной правовой политики и юридической практики любой державы [18, с. 82—83].

Полагаю, что с позиции методологии правовой аксиологии, применяемой в контексте цивилизационного и формально-юридического подхода для оценки конституционных норм современных основных законов славянских государств, все конституционные ценности следует классифицировать на декларативно-мировоззренческие (культурно-правовые) и материально-процессуальные.

Под **декларативно-мировоззренческими (культурно-правовыми)** конституционными ценностями следует понимать нематериальные блага и принципы, в соответствии с которыми определяется нравственно-юридическая шкала, т.е. мера правомерного, благого целеполагания социальной и политической жизни. А к **материально-процессуальным** конституционным ценностям необходимо отнести конкретные юридические гарантии и правила поведения, обеспечивающие развитие общества, человека и государства в направлении достижения декларативно-мировоззренческих конституционных ценностей.

Конституционные ценности могут быть открыто сформулированы или скрыто закреплены в нормах конституции. В последнем случае, для их выявления требуются специальные герменевтические приемы юридического толкования.

С точки зрения цивилизационного самоопределения современные славянские страны ориентируются на стандарты западных либеральных ценностей [22, с. 6] с элементами социализма, говоря о себе как о демократических, правовых, социальных государствах с республиканской формой правления. Более того, в преамбуле Конституции Болгарии 1991 г. провозглашается приверженность следующим культурно-правовым конституционным «общечеловеческим ценностям: *свободе, миру, гуманизму, равенству, справедливости и терпимости*¹» [3, с. 5].

Особо следует отметить, что ценность терпимости, или толерантности, не согласуется с идеей правового государства, базирующейся на принципе верховенства права, т.е. законно-

¹ Здесь и далее в цитатах курсив наш. — А. С.

сти. Терпимость выгодна нарушителям правопорядка, так как она требует не только не обращать внимание на правонарушения, но и смиряться с их негативными последствиями. К сожалению, о духе терпимости говорится и в ст. 81 Конституции Сербии 2006 г. [5], в преамбулах Конституции Республики Черногория 2007 г. (в ред. 2013 г.) [6] и Конституции Боснии и Герцеговины 1995 г. [16].

Очень подробно в ст. 8 Основного закона Македонии 1991 г. [4] перечисляются ценности конституционного устройства: основные свободы и права человека и гражданина, признанные международным правом и определенные конституцией; свободное определение национальной принадлежности; верховенство права; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; политический плюрализм, свободные прямые и демократические выборы; правовая защита собственности; свободный рынок и предпринимательство; гуманизм, социальная справедливость и солидарность; местное самоуправление; обустройство и гуманизация территории, охрана и улучшение окружающей среды и природы; уважение общепринятых норм международного права.

В преамбуле Конституции Словацкой Республики 1992 г. [14] говорится о стремлении народа к воплощению в жизнь ценностей, связанных с организацией демократической формы правления, гарантиях свободной жизни (более подробно сформулированных в ст. 12—54 словацкой Конституции, посвященных основным правам и свободам), развитию духовной культуры и экономическом процветании.

Большинство конституционных ценностей — материально-процессуальные, за исключением свободного рынка, гуманизма, справедливости, солидарности и духовной культуры, которые являются декларативно-мировоззренческими ценностями. Парадокс состоит в том, что свободный рынок, основанный на принципах свободной конкуренции, минимизации расходов при росте доходов и т. д., а также на безработице, несовместим с идеями гуманизма, справедливости и солидарности. Экономика может быть рыночной или не рыночной. Свободного рынка нет нигде, доказательством чему является

монополия на производство денег. Кто контролирует производство денег — тот контролирует и рынок. Поэтому теоретически абсурдно звучит ст. 20 Конституции Республики Польша 1997 г.:

Социальное рыночное хозяйство, основанное на свободной хозяйственной деятельности, частной собственности, а также солидарности, диалоге и сотрудничестве социальных партнеров, является основой экономического устройства Республики Польша [12, с. 290—300].

Европейский ценностно-цивилизационный выбор закреплен в ст. 1 Конституции Республики Сербия 2006 г. [5], декларирующей следующее:

Республика Сербия — это государство сербского народа и всех граждан, проживающих в нем, основанное на верховенстве закона, социальной справедливости, принципов гражданской демократии, прав и свобод человека и меньшинств, а также преданности европейским принципам и ценностям [5].

Европейский вектор конституционного развития установлен и преамбулой Конституции Чешской Республики 1992 г. [7], в которой неприкосновенные ценности: человеческое достоинство, свобода отечества равных свободных граждан, осознающих свои обязанности по отношению к другим и свою общую ответственность, свободное и демократическое государство, основанное на уважении прав человека и принципах гражданского общества, — рассматриваются в контексте составной части семьи европейских народов и мировых демократий. Фактически упомянутые нормы сербской и чешской Конституций могут расцениваться в качестве вассальной присяги на верность Европейскому союзу с признанием неспособности к национальному творчеству в политико-правовой сфере.

В числе открыто закрепленных высших ценностей конституционного строя Хорватии в ст. 3 ее Основного закона объявляются: свобода, равенство, национальное равноправие, миротворчество, социальная справедливость, уважение прав человека, неприкосновенность собственности, охрана природы и окружающей среды, верховенство права и демократическая многопартийная система [8].

Примечательно, что Черногория, не закрепляя в качестве конституционной ценности охрану окружающей среды, как это сделали Хорватия и Македония, в ст. 1 своей Конституции 2007 г. (в ред. 2013 г.), объявила себя экологическим государством — пока единственным в мире с такой конституционно-правовой формулировкой [6].

Анализируя Конституцию Республики Словения 1991 г. [13], можно вести речь лишь о скрытых конституционно-правовых ценностях демократизма (ст. 1), республиканизма (ст. 2) и основных прав и свобод человека и гражданина (ст. 14—65).

В преамбуле Конституции Республики Польша 1997 г. реставрируется идея теократических начал и ценностей права и государственности [21, с. 70—74], так как провозглашается следующее:

Польский Народ — все граждане Республики, как верующие в Бога, *являющегося источником истины, справедливости, добра и красоты*, так и не разделяющие этой веры, а выводящие эти универсальные ценности из иных источников, равные в правах и обязанностях по отношению к общему благу — Польше, благодарные ... предкам за их труд, за борьбу, за независимость, стоившую огромных жертв, за культуру, *укоренившуюся в христианском наследии Народа* и общечеловеческих ценностях... [12, с. 290—300].

Связано это с политической ролью католицизма, которое активно боролось с Коммунистической партией Польши. В связи с этим ч. 4 ст. 25 Основного закона польского государства закрепляет такое положение:

...Отношения между Республикой Польша и Католическим костелом определяются международным договором, заключенным с Апостольским Престолом, и законами [12, с. 292].

Непосредственно сама Республика Польша в ст. 1 Конституции 1997 г. конституируется как «общее благо всех ее граждан» [12, с. 291].

С позиции теологических ценностей преамбула Конституции Украины 1996 г. (в ред. 2016 г.) гласит:

Принимая данную Конституцию, Верховная Рада Украины от имени Украинского народа сознает *ответственность перед Богом*» [15].

Данное положение отражается и в процессе инаугурации, когда вновь избранный президент Украины клянется и на *Пересоницком Евангелии* — первом известном переводе Священного Писания на украинский язык, и на Конституции Украины [23]. Но такое конституционное правило противоречит ст. 35 Конституции Украины, в соответствии с которым «церковь и религиозные организации отделены от государства» [15].

Конституции славянских государств, образовавшихся после распада СССР, на основе антропоцентричной философской теории фундаментальной ценностью всего конституционного строя объявляют человека и неразрывно связанные с ним естественные и неотъемлемые права, свободы и гарантии (см.: преамбула и ст. 2 Конституции РФ 1993 г. [1]; ст. 2 и 21 Конституции Республики Беларусь 1996 г. (в ред. 2004 г.) [2]; ст. 3 Конституции Украины 1996 г. (в ред. 2016 г.) [15]; ст. 16 Конституции ПМР 2016 г. [9]; ст. 3 Конституции ДНР 2014 г. [10] и Временного Основного закона (Конституции) ЛНР [11]).

Наряду с тем, что ст. 1 Конституции Республики Казахстан 1995 г. (в ред. 2017 г.) достаточно традиционно объявляет человека, его жизнь, права и свободы высшей ценностью, в преамбуле казахского Основного закона декларируется приверженность народа идеалам свободы, равенства и согласия [17].

На первый взгляд, конституционное «обожествление» прав и свобод человека в современных славянских конституциях представляется торжеством просвещения и гуманизма, но это только на первый взгляд, ибо законы природы и власти обусловливают юридическое закрепления скрытых конституционных ценностей, стоящих выше отдельно взятой личности. Права человека не могут быть выше прав народа, ибо личность с эгоистичным отношением к окружающим не способна создавать семью. Более того, есть профессии, где личность жертвует своими правами в пользу интересов народа, общества и государства, — это военные, полицейские, спасатели и т. д. Отказ выполнять воинский долг, нарушение присяги квалифицируется как дезертирство. Для сохранения целого жертвуют малым, например в медицине ампутуют ногу, зараженную гангреной, чтобы спасти весь организм. Вышесказан-

ное подтверждает ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, допускающая возможность ограничения федеральным законом прав и свобод человека и гражданина только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты *основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства*. Аналогичные правила установлены ст. 23 Конституции Республики Беларусь, ч. 2 ст. 64 Конституции Украины, ст. 18 Конституции ПМР, ч. 1 ст. 39 Республики Казахстан и т. д. При этом запрещается ограничивать и тем более отменять естественные права человека: права на жизнь, достоинство, неприкосновенность личной жизни, личную и семейную тайну, честь, свободу совести, жилище и др. (ст. 20, 21, 23, 24, 28, ч. 1 ст. 34, ст. 40 Конституции РФ 1993 г.; ст. 24, ч. 3 ст. 25, ст. 26, 31 Конституции Республики Беларусь 1996 г. (в ред. 2004 г.); ст. 24, 25, 27—29, 40, 47, 51, 52, 55, 56 Конституции Украины 1996 г. (в ред. 2016 г.), ч. 3 ст. 39 Конституции Республики Казахстан 1995 г. (в ред. 2017 г.)).

Полагаю, что в этом «священном перечне» содержится лукавство. С естественной точки зрения в природе нет права на жизнь, а есть право бороться за жизнь. Поэтому, когда у государства нет средств спасти тяжело больного человека, которому требуется срочная и дорогостоящая операция, оно бессильно объявляет о том, что исчерпаны квоты, но больному предоставляется право жалостливо искать спонсоров-спасителей, ходя по миру с сумой. Таких проблем не возникает у богатых людей (например, Рокфеллер более 6 раз пересаживал сердце и прожил более 100 лет) и особо ценных для общества первых лиц государства, а также знаменитостей. Кроме того, большинство стран мира имеют армию, которая проводит спецоперации с уничтожением своих противников, что регулируется, как ни странно, гуманитарным международным правом, которое ранее называлось более честно — правом войны и мира. В гуманитарном праве описываются правила лишения жизни комбатантов воюющих сторон. В этом же ряду можно назвать право женщин на аборт, которое есть санкция на убийство зачатых, но не рожденных детей [19, с. 41]. Даже

государства, не применяющие смертную казнь, ликвидируют террористов, стараясь не брать их в плен. Ну и, конечно, право на самооборону, допускающее при экстренных случаях (например, угроза жизни защищаемого) возможность причинения смерти нападающему.

Учитывая рассмотренные выше примеры, можно отметить, что наиболее удачно право на жизнь сформулировано в ст. 15 Конституции Республики Казахстан:

1. Каждый имеет право на жизнь. 2. Никто не вправе произвольно лишать человека жизни. Смертная казнь устанавливается законом как исключительная мера наказания за террористические преступления, сопряженные с гибелью людей, а также за особо тяжкие преступления, совершенные в военное время, с предоставлением приговоренному права ходатайствовать о помиловании [17].

Таким образом, на основе компаративистского анализа конституционно-правовых ценностей современных основных законов славянских государств, предлагаю внести ряд изменений в российскую Конституцию: ст. 2 и 20 изложить в следующей редакции.

Статья 2

1. Права и свободы народа, человека, гражданина, семьи, общества и государства, гарантии их реализации являются высшей ценностью политической власти.

2. Признание, соблюдение и защита прав и свобод народа, человека, гражданина и семьи — обязанность государства.

3. Права и свободы человека, семьи, гражданина не могут использоваться в ущерб правам народа.

4. Государство ответственно перед народом, семьей и гражданином за создание условий, обеспечивающих достойное развитие личности, процветание семьи и народа.

5. Гражданин ответственен перед государством за неукоснительное исполнение обязанностей, возложенных на него Конституцией.

Статья 20

1. Каждый имеет право бороться за жизнь.

2. Смертная казнь может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления.

3. Государство признает право на жизнь зачатого, но еще не рожденного ребенка. Аборты, не связанные с медицинскими показаниями, запрещаются.

4. Жизнь ребенка священна и неприкосновенна.

Список литературы

1. *Конституция* Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, 5 фев. 2014 г. № 2-ФКЗ и 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. *Конституция* Республики Беларусь (с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г.) Минск : Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 2018.

3. *Конституция* Республики Болгария 1991 г. // Сборник современных конституций южнославянских и западнославянских государств : учебное пособие / В.Ю. Мельников, А.В. Серегин, И.А. Сизько ; под ред. И.А. Сизько. М. : Изд-во ВГУЮ, 2017. С. 5—55.

4. *Конституция* Республики Македония 1991 г. URL: legalns.com/dawnload/books/cons/macedonia.pdf (дата обращения: 06.11.2016).

5. *Конституция* Республики Сербия 2006 г. URL: mspa7520.ru/konstituciya-respublika-serbiya (дата обращения: 06.11.2016).

6. *Конституция* (Основной закон) Черногории 2007 г. URL: www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp (дата обращения: 21.01.2017).

7. *Конституция* Чешской Республики 1992 г. // Сборник современных конституций южнославянских и западнославянских государств : учебное пособие / В.Ю. Мельников, А.В. Серегин, И.А. Сизько ; под ред. И.А. Сизько М. : Изд-во ВГУЮ, 2017. С. 487—541.

8. *Конституция* Республики Хорватия 1990 г. (в ред. 1997 г.) URL: mspa7520.ru/konstituciya-respublika-horvatia (дата обращения: 06.11.2016).

9. *Конституция* Приднестровской Молдавской Республики 2016 г. // Сборник современных конституций восточнославянских государств : учебное пособие / А.В. Серегин, И.А. Сизько, П.Г. Шуайпова ; под ред. П.Г. Шуайповой. М. : Изд-во ВГУЮ, 2017. С. 241—313.

10. *Конституция* Донецкой Народной Республики 2014 г. URL: <http://dnr-online.ru/konstituciya-dnr/> (дата обращения: 28.06.2017).

11. *Временный* Основной закон (Конституция) Луганской Народной Республики 2014 г. (в ред. 2015 г.). URL: <https://glava-lnr.su/content/konstituciya> (дата обращения: 28.06.2017).

12. *Конституция* Республики Польша 1997 г. // Конституции зарубежных стран : сборник. М. : Юрлитинформ, 2000. С. 290—300.

13. *Конституция* Республики Словения 1991 г. URL: mpra7520.ru/konstituciya-respublika-slovenii (дата обращения: 06.11.2016).

14. *Конституция* Словацкой Республики 1992 г. URL: mpra7520.ru/konstituciya-slovakou-respubliki (дата обращения: 06.11.2016).

15. *Конституция* Украины 1996 г. (в ред. 15.03.2016 г.). URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/254k/96-вр (дата обращения: 06.11.2016).

16. *Конституция* Боснии и Герцеговины 1995 г. // Сборник современных конституций южнославянских и западнославянских государств : учебное пособие / В. Ю. Мельников, А. В. Серегин, И. А. Сизько ; под ред. И. А. Сизько. М. : Изд-во ВГУЮ, 2017. С. 241—260.

17. *Конституция* Республики Казахстан 1995 г. (в ред. 2017 г.). URL: www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (дата обращения: 15.11.2018).

18. *Конституционно-правовая* политика современной России: идеи, приоритеты, ценности, направления : монография / П. П. Баранов, А. И. Овчинников, А. Ю. Мамычев [и др.] ; под ред. П. П. Баранова, А. И. Овчинникова. М. : РИОР ; Инфра-М, 2018.

19. *Серегин А. В.* Духовно-нравственное учение о правовой культуре : монография. М. : Юрлитинформ, 2016.

20. *Серегин А. В., Кубрава А. Б.* Теория юридических конгломераций правовых семей: монография. Ростов н/Д ; Таганрог : Изд-во Южного федерального университета, 2018.

21. *Серегин А. В., Мирославская Е. Ю.* Особенность патриархально-богословских концепций происхождения древнеславянских государств // История государства и права. 2018. № 1. С. 70—74.

22. *Серегин А. В.* Демократическая диктатура и самодержавное народоправство: сравнительно-правовое исследование государственных моделей управления : монография. М. : Юрлитинформ, 2018.

23. *Серегин А. В., Стецунова А. В.* Конституционно-правовое регулирование религиозных организаций в современных славянских государствах // Права человека и правовая культура в системе ценностей гражданского общества и направлений государственно-правовой политики Российской Федерации : сб. матер. Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Д. А. Смирнова. Ставрополь : Изд.-информ. центр «Фабула», 2018. С. 336—369.

Об авторе

Серегин Андрей Викторович, канд. юр. наук, доц., доц. кафедры теории и истории государства и права Южного федерального университета.

E-mail: andrei-seregin@rambler. ru

УДК 342.7

А. А. Городилов

О нарушениях конституционных прав и свобод жителей Калининградской области в связи с ее геополитическим положением

Отмечается, что анклавное положение Калининградской области определяет специфику ее экономической деятельности и является причиной нарушений государственных гарантий конституционных прав и свобод жителей региона. Изменение такой правовой ситуации видится в принятии федерального конституционного закона о Калининградской области, который учитывал бы специфику региона и определил новые правовые основания для его развития.

Ключевые слова: Калининградская область, анклав, конституционные права и свободы.

Enclave situation of the Kaliningrad region determines its specificity in organization of economic activity of the region is the cause of violations of State guarantees of the constitutional rights and freedoms of the inhabitants of the area. To change this legal situation is seen in the adoption of the Federal Constitutional law on the Kaliningrad region, which may take into account the specifics of the region and to identify new legal grounds for its development.

Key words: Kaliningrad region, enclave, constitutional rights and freedoms.

Место любого региона государства относительно иных территорий, входящих в его состав, а также сопредельных территорий иностранных государств в геополитическом пространстве характеризуется комплексом политических и географических отношений и определяется как *геополитическое положение*. Сложившиеся геополитические отношения оказывают влияние на формирование свойств данного региона, а продолжительное его нахождение в одном и том же геополитическом положении приводит к появлению у региона вторичных свойств, часто резко отличающих его от однотипных территорий. В результате расположение региона в системе политических и географических отношений способно как придать ему дополнительную политическую и экономическую значимость, так и наоборот.

С формальной точки зрения такое положение оценивается по двум типам факторов: расстояния (метрические и топологические) и конфигурации (направления). Находясь в разных геополитических положениях, два даже первоначально сходных региона постепенно станут различаться сначала функциями, а потом и внутренним содержанием. В этом смысле можно утверждать, что при прочих равных условиях политико-географическое положение выступает как фактор, индивидуализирующий политическое и экономическое развитие регионов.

Калининградская область — это регион России, который находится за пределами остальной территории Российской Федерации, не имеет с ней никаких общих границ и окружен территориями государств, входящих в Европейский союз. Можно утверждать, что такое геополитическое положение Калининградской области резко выделяет ее из других регионов России, формируя новые функции и внутреннее содержание анклава.

Так, обязательным условием свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств является обеспечение на всем экономическом пространстве Российской Федерации ре-

жима с отсутствием внутренних таможенных границ, одинаковое (равное) положение предпринимателей с точки зрения реализации ими конституционных принципов единого экономического пространства, где бы они ни находились (на территории любого субъекта РФ). Конституция РФ прямо запрещает установление на территории России таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ч. 1 ст. 74 Конституции РФ) [1].

Калининградская область, будучи субъектом РФ, естественно, казалось бы, должна входить в единое экономическое пространство страны, на котором действует вышеуказанная система гарантий. Но конституционные гарантии единого экономического пространства России в отношении этого анклава не действуют в результате того, что прямо или косвенно создаются препятствия для перемещения товаров и других грузов между Калининградской областью, ее субъектами экономической деятельности и остальными регионами РФ, их субъектами этой деятельности. Возникают принципиальные различия в их положении с точки зрения реализации свободы экономической деятельности, которые гарантируются Основным законом страны (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ). Поэтому наличие таких препятствий, как иностранные и российские таможи, необходимость транспортировки грузов по территориям иностранных государств из (в) Калининградской области РФ на остальную территорию России, приводит к нарушениям названных базовых экономических принципов, которые отражены и гарантируются в Конституции РФ.

Кроме того, анализ данной проблемы показывает, что поездки калининградцев в другие местности Российской Федерации сопряжены с существенными трудностями, которых нет у жителей других регионов страны. Причем эти трудности связаны не с природными препятствиями, которые могут быть преодолены с помощью инженерных сооружений и совершен-

ствования транспортных средств, как в других регионах России, а с необходимостью пересекать границы иностранных государств, выполнять требования и правила такого пересечения, диктуемые не Российской Федерацией, гражданами которой они являются, а иностранными государствами. Любая, даже самая равнинная и благоприятная для сооружения транспортных магистралей местность, становится для калининградцев непреодолимым препятствием, если она находится под юрисдикцией другого суверенного государства, в нашем случае — Польши, Литвы, Латвии и Беларуси. То есть не выполняется конституционное требование (ч. 1 ст. 27 Конституции РФ), в соответствии с которым «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства» на всей ее территории.

Имеются очевидные возможности и для нарушения требований ч. 2 ст. 34 Конституции России, которая запрещает недобросовестную конкуренцию. Калининградский предприниматель уже изначально ущемлен в своих возможностях работы на российском рынке по сравнению с российскими предпринимателями других регионов РФ из-за особенностей местонахождения и геополитического положения Калининградской области. Себестоимость его продукции увеличивается за счет дополнительных составляющих (таможенной, транспортной и др.).

Таким образом, житель анклавного региона не может (ограничен в правах, гарантированных ему в соответствии с ч. 1 ст. 34 Конституции РФ) свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, так как не находится в равных условиях с другими жителями Российской Федерации.

Не могут быть полностью реализованы в Калининградской области и требования ч. 1 ст. 37 Конституции РФ, в соответствии с которой «труд свободен. Каждый имеет право свободно

распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию». Жители Калининградской области по вышеуказанным обстоятельствам при выборе места и рода деятельности на территории других регионов страны находятся в неравном с жителями «остальной» России положении.

Таким образом, изменение внешних геополитических условий двояко сказалось на экономике области. С одной стороны, вследствие пространственной изоляции от основной территории страны усложнились экономические и торговые связи с другими российскими регионами. С другой стороны, появились новые политические, экономические и торговые возможности для более тесного сотрудничества с окружающим ее европейским рынком.

Но при этом не было учтено, что международное сотрудничество возможно только при адекватном отражении анклавного положения региона в российском законодательстве, устранении или смягчении таможенных барьеров, что объективно в несколько раз может увеличить емкость внутреннего рынка этой «заграничной» российской территории. Тем более что сегодняшняя малая емкость внутреннего рынка области — наследие прошлого советского периода ее развития — ограничивает возможности роста предприятий, работающих в основном на местный рынок. Такая емкость ослабляет их конкурентоспособность, поскольку предприятия не могут реализовать эффекты экономии от масштаба (*economies of scale*) и от расширения номенклатуры продукции (*economies of scope*). Поэтому обязательным и объективным условием устойчивого долгосрочного роста валового регионального продукта (ВРП) стала возрастающая ориентация местных производителей на внешние по отношению к региону рынки, прежде всего на российский рынок. Как следует из проведенного анализа, в настоящее время небольшие масштабы экономики области обуславливают ее несамодостаточность и большую торговую открытость [2, с. 154].

Вместе с тем в настоящее время российское законодательство, достаточно полно учитывающее геополитическое положение Калининградской области, еще не выработано. Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» [3] не отражает иного статуса региона, кроме как обычного субъекта РФ. Поэтому изначально приходится рассматривать нормативные правовые акты, отражающие взаимодействие области с окружающим ее экономическим пространством ЕС, только в приграничном пространстве. Правовой основой такого взаимодействия стала Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации [4]. К сожалению, в данном документе ничего не сказано об анклавных территориях, подобных Калининградской области, которая по всему своему периметру имеет государственную границу, что качественно изменяет для нее как само понятие «приграничная территория», так и зависимость от нее всей остальной территории области. Кроме того, как отмечено Советом Федерации России в постановлении «О некоторых проблемах реализации концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации» [5], из-за нерешенности до настоящего времени ряда принципиально важных вопросов организационного характера, в том числе связанных с упразднением в 2004 г. Межведомственной комиссии по развитию приграничного сотрудничества, большинство проблем этого сотрудничества оказалось вне поля зрения Правительства России.

Широкий резонанс в российских и зарубежных СМИ вызвало заключение состоявшегося в Калининграде 11 февраля 2005 г. выездного совещания Экспертно-консультационного совета межведомственной группы по развитию Калининградской области, возглавляемой помощником Президента России С. Ястржембским. На этом совещании, по сообщению полпреда Президента России в Северо-Западном федеральном округе И. Клебанова, эксперты пришли к единодушному заключению о необходимости придания области статуса «заграничной тер-

ритории». При этом введением термина «заграничная территория» подчеркивается отличие характеристики положения области от определяемого термином «приграничная территория», используемым в современном российском законодательстве [6].

Из положений конституционного права зарубежных стран, характеризующих особый статус тех или иных территорий, известны термины «федеральная территория», «территориальная автономия», «национально-территориальная автономия» (политическая или административная), «заморский департамент» и т. д. Возможное введение термина «заграничная территория» в российском праве преследовало цель избежать политизированных аналогий, имея в виду необходимость, используя зарубежный опыт, выработать собственную российскую позицию, отражающую особое по сравнению с остальными субъектами РФ геополитическое положение Калининградской области, оказавшейся внутри экономического и политического пространства Евросоюза. Такое решение может стать фундаментом для выработки федеральной политики по решению проблем Калининградской области.

Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 19 Конституции России именно «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от ... места жительства ... а также других обстоятельств». То есть федеральные органы государственной власти обязаны создать условия, при которых указанные конституционные требования не будут нарушаться. В противном случае в соответствии со ст. 53 Конституции России «каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц».

Таким образом, определены обязанности государства (всех государственных органов и должностных лиц) в экономической сфере. Данные обязательства не «берутся» произвольно на себя государством, они возложены на него самим фактом принятия и вступления в силу Конституции РФ. В этом смысле они выступают как оценочный критерий всей деятельности

федеральных органов государственной власти в сфере экономики. Более того, вспомним, что конституционный термин «гарантируется» диктует следующие требования:

- ко всем органам государственной власти России и их должностным лицам обеспечить такие условия, при которых принимаемые ими решения не нарушают единства экономического пространства, не создают, прямо или косвенно, препятствий для перемещения внутри страны (между ее субъектами) товаров, услуг и др.;

- к созданию соответствующего законодательства и практики его применения, которые бы позволили ограничивать и пресекать такую деятельность органов государственной власти на всех уровнях и самостоятельных участников экономических отношений, которая приводит к нарушениям или ограничениям указанных конституционных принципов.

Несоблюдение же конституционных гарантий развития Калининградской области, а также прав и свобод ее жителей требует наличия конституционных дополнений в Основной закон Российской Федерации. Таким дополнением может быть федеральный конституционный закон «О Калининградской области». Вместе с тем разработке и принятию такого закона препятствует отсутствие упоминания о нем в тексте Конституции России.

По нашему мнению, учитывая, что Федеральное Собрание Российской Федерации не может вносить дополнения и изменения в гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ, следует ограничиться другими разделами Основного закона. В частности, нами предлагается ст. 74 гл. 3 «Федеративное устройство», которая в настоящее время гласит:

Статья 74

1. На территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств.

2. Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

дополнить ч. 3 в следующей редакции:

3. Режим перемещения товаров, услуг и финансовых средств в/из Калининградской области и организация ее внешнеторговой деятельности в силу отсутствия у Калининградской области общих границ с остальной территорией Российской Федерации и связанных с этим препятствий осуществляется по федеральному конституционному закону.

Содержание этого закона должно отразить всю специфику экономического развития Калининградской области, находящейся в анклавном положении по отношению к Российской Федерации. Более того, наличие такого закона потребует учитывать эту специфику региона и в последующем российском законодательстве, основанном на Конституции РФ.

Список литературы

1. *Конституция* Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, 21.07.2014 г. 11-ФКЗ) // *Собрание законодательства РФ*. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. *Гордилов А.А., Дударев М.М., Дударев М.С. и др.* Проблемы торговых отношений России и Европейского союза (на примере Калининградской области) : монография. Калининград : Янтарный сказ, 2008.

3. *Об Особой* экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 10.01.2006 г. № 16-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. *Концепция* приграничного сотрудничества в Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства РФ от 9.02.2001 г. № 196-р [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. *О некоторых* проблемах реализации Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации : постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 8.06.2005 г. № 183-СФ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. *Городилов А. А., Козлов С. Д.* Калининградская область как заграничная территория России // Страна RU. 2005. 18 февр. URL: <http://kaliningradexpert.ru> (дата обращения: 12.01.2019).

Об авторе

Городилов Анатолий Алексеевич, канд. юр. наук, доц., доц. кафедры экономической безопасности Института отраслевой экономики и управления Калининградского государственного технического университета, член Российской академии юридических наук, проф. Академии геополитических проблем.

E-mail: eurokenig@rambler.ru

УДК 342.4

Р. А. Курносенко

Конституционное развитие Турции в XXI веке

Анализируются изменения, вносившиеся в 2001—2017 гг. в конституцию Турции 1982 г., в свете государственно-политической ситуации в стране в указанный период.

Ключевые слова: Турция, конституция.

The article deals with the analysis of the changes made in 2001—2017 to the 1982 Constitution of Turkey, in the light of the state-political situation in the country during this period.

Key words: Turkey, Constitution.

Турецкая Республика вступила в XXI в. в довольно специфическом состоянии. Это относится как к политической системе общества, так и к конституционной модели организации

государственной власти. Действовавшая в тот период редакция Конституции 1982 г. (с поправками от 23.07.1995 г.) согласно своей преамбуле базировалась на идеологии кемализма — «шесть стрел» основателя республики Кемаля Ататюрка, которые символизировали главные направления его политики. Важное место среди этих направлений занимали национализм, этатизм и лаицизм (светский характер государства). Конституция закрепляла режим унитарной парламентской республики с непривычно значимой политической ролью армейского руководства. Главой государства являлся избираемый парламентом президент, исполнявший в основном представительские и координационные функции и обладавший минимальными властными полномочиями (не имея по ст. 88 даже права законодательной инициативы). При этом ст. 101 Конституции запрещала одному и тому же лицу дважды избираться на пост президента, а также требовала, чтобы действующий президент не состоял ни в одной из политических партий. Тем самым президент фактически отстранялся от участия в политической деятельности, оставаясь фигурой технократической. Центр власти был сосредоточен в однопалатном турецком парламенте (Великий национальный меджлис в составе 550 депутатов), который, помимо осуществления законодательных полномочий, избирал президента (ст. 101), осуществлял контроль за деятельностью Совета министров, подтверждал вынесенные судами смертные приговоры, принимал решение об объявлении войны (ст. 87). В случае временного отсутствия президента его обязанности исполнял спикер парламента (ст. 106). Формально состав Совета министров формировался президентом из депутатов парламента и утверждался парламентом в течение недели (ст. 109—110). Фактически правительство формировалось партией, получившей парламентское большинство на последних выборах [3, с. 22]. На протяжении 1990-х гг. у власти находились правоцентристы из партий «Анаватан» («Отечество») и «Догру Йол» («Верный путь» — ее основатель С. Де-

мирель в 1993—2000 гг. занимал пост президента Турции), проводившие последовательную политику либерализации турецкой экономики [3, с. 26—27].

Особое место в системе органов государственной власти занимал Совет национальной безопасности (СНБ), выступавший основным конституционным рычагом турецкой армии, позволявшим ей принимать активное участие в управлении государством. Согласно ст. 118 Конституции СНБ возглавлялся президентом Турции и состоял из премьер-министра, начальника Генштаба армии, министра национальной обороны, министра внутренних дел, министра иностранных дел, командующих родами войск и жандармерией. Организацией деятельности СНБ руководил Генеральный секретариат, правовой статус СНБ регулировался специальным законом, принятым в 1983 г., согласно которому Совет министров обязан был в первую очередь рассматривать решения СНБ, касающиеся «сохранения, существования и независимости государства, целостности и неделимости страны, обеспечения мира и безопасности общества» (то есть практически любые решения СНБ), а Генеральный секретариат СНБ имел обширные полномочия и контролировался начальником Генштаба армии. Очень скоро СНБ стал высшим органом военного контроля за гражданским правительством, позволяя армии оперативно влиять на происходящие в Турции политические процессы. Определяющее значение в этой системе имела идеологическая составляющая политической роли армии. Именно турецкая армия (прежде всего, высшее офицерство) была и остается основным носителем и гарантом верховенства идей кемализма, и в первую очередь — принципа лаицизма [1, с. 43; 3, с. 47]. Именно для сохранения светского «кемалистского государства» армия использовала созданную ею же конституционную схему управления, посредством которой могла через подконтрольную ей судебную систему влиять на формирование состава парламента, отстраняя от участия в выборах политические силы, заподозренные в излишних симпатиях к исламу. К концу XX в., однако, армии стало все сложнее решать

поставленную перед ней задачу, поскольку разразившийся экономический кризис все больше содействовал росту популярности партий исламистского толка.

Идеологом турецкого «политического ислама», или «исламизма мягкого толка», стал Неджметтин Эрбакан, лидер партии «Рефах» («Благодеяние»), возглавивший в июле 1996 г. коалиционное правительство и инициировавший ряд реформ исламистской направленности, в частности отмену существовавшего с 1925 г. запрета на ношение хиджаба в государственных и учебных заведениях. Уже в июне 1997 г. под давлением армии и президента правительство Эрбакана ушло в отставку. В январе 1998 г. Конституционный суд (КС) запретил деятельность партии «Рефах» (один из ее лидеров — мэр Стамбула Реджеп Тайип Эрдоган — был осужден на 4 месяца тюрьмы за пропаганду исламизма). Взамен «Рефах» была создана партия «Фазилет» («Добродетель»), занявшая третье место на парламентских выборах 1999 г. В мае 2001 г. партия «Фазилет» была распущена КС по тем же основаниям, что и «Рефах». Новая происламистская партия, созданная в июле того же года на базе двух предыдущих, получила название партия «Справедливость и развитие» (ПСР) и была возглавлена Р. Т. Эрдоганом. Отказавшись от прямой исламистской риторики, заявив об опоре на консервативные ценности и поддержав идею вступления Турции в Евросоюз, партия одержала победу на парламентских выборах 2002 г. (34,3%) и муниципальных выборах 2004 г. (43,4%) [2, с. 71—73]. В ноябре 2002 г. Совет министров возглавил ставленник ПСР Абдуллах Гюль, в марте 2003-го — сам Р. Т. Эрдоган.

Вслед за изменением политической реальности неминуемо начался процесс изменения конституционной модели Турции, благодаря противодействию армии растянувшийся на полтора десятилетия. Направление и содержание конституционной реформы в основном были predeterminedены внутривнутрипартийными целями и задачами правящей ПСР. Анализ прошедших конституционных преобразований позволяет с определенной долей условности выделить два основных направления реформы.

Первое направление, реализованное на начальном этапе (2003—2010), главной своей задачей имело вытеснение турецкой армии из сферы политики и полное подчинение ее гражданскому правительству. Другой немаловажной задачей стало реформирование кемалистской судебной системы (особенно высших органов судебной власти), идеологически близкой к армейскому руководству и активно содействовавшей армии в отстранении исламистских и иных «неблагонадежных» партий от участия в управлении государством.

Вторым направлением, реализованным, по большей части, на следующем этапе реформ (2011—2017), стало конституционное преобразование уже смешанной модели Турецкой Республики в республику президентскую. Представляется, что правящая партия решила тем самым две основные задачи: во-первых, существенно усилила свои властные возможности для подавления сопротивления политических и идеологических противников и успешной реализации своих партийных установок в масштабах всего турецкого общества. Во-вторых, ПСР, все более превращающейся в партию вождистского типа, формально законным способом удалось обеспечить своему лидеру Р. Т. Эрдогану такой уровень могущества во главе турецкого государства, каким обладал лишь сам Ататюрк.

На рубеже веков своеобразной *idée fixe* турецкого руководства (в том числе армейского) стала идея вступления Турции в Евросоюз, что требовало серьезных конституционных преобразований. Еще до прихода ПСР к власти Законом №4709 от 03.10.2001 г. в целях приведения законодательства Турции в соответствие с Европейской конвенцией по правам человека были внесены изменения в 29 статей конституции, 25 из которых относились к ч. II «Основные права и обязанности». Внесенные этим актом в ст. 118 Конституции изменения, обеспечившие большинство мест в СНБ представителям правительства, а не армии (в состав СНБ дополнительно вошли министр юстиции и помощники премьер-министра), запустили процесс отстранения армии от управления государством. Отныне решения СНБ потеряли первоочередное значение для Совета

министров, приобретаю ограниченно-рекомендательный характер. В течение 2003 г. были приняты изменения в Закон об СНБ, почти полностью лишившие этот орган возможности влиять на политические процессы и поставившие его под гражданский контроль [1, с. 45—46]. Армейское руководство, последовательно выступавшее за членство Турции в ЕС, не сразу поняло, что условием этого является полный уход армии из сферы политической власти. Поэтому армия по собственной воле попала в «евроловушку», чем с успехом воспользовалась ПСР [2, с. 73].

Законом №5170 от 07.05.2004 г. в Конституцию были внесены поправки, запустившие реформу судебной системы. Основными нововведениями здесь стали полная отмена смертной казни (ст. 38), признание примата норм международных соглашений в области прав человека над нормами национального законодательства (ст. 90) и, что самое главное, упразднение подконтрольных армии судов государственной безопасности, рассматривавших дела о преступлениях против целостности государства, установленного порядка управления и национальной безопасности (отмена ст. 143). Одновременно начинается реформа избирательного законодательства: Законом №5551 от 13.10.2006 г. минимальный возраст для избрания в парламент, установленный ст. 76, снижается с 30 до 25 лет. Следующие изменения в этой сфере были одобрены гражданами на референдуме 21.10.2007 г.: отныне президент Турции избирался не парламентом, а населением посредством прямых выборов, срок его полномочий сокращался с 7 до 5 лет, но при этом одно лицо могло быть избрано президентом уже не единожды, а не более двух раз; срок полномочий парламента сокращался с 5 до 4 лет. ПСР 09.02.2008 г. провела Закон №5735 о внесении поправок в ст. 10 и 42 Конституции, формальное содержание которых о равенстве в сфере образования фактически позволяло снять запрет на ношение в вузах мусульманских головных уборов. Очередная «битва за хиджаб» чуть не привела ПСР к политической гибели: 14 марта главный прокурор Высшего кассационного суда А. Ялчынкая в порядке

ст. 69 Конституции возбудил дело о роспуске ПСР, ставшей «центром действий против светских устоев государства», и запрете на 5 лет заниматься политикой 71 функционеру ПСР, среди которых указывались президент Турции А. Гюль и премьер Р. Эрдоган. Обвинительное заключение было направлено на рассмотрение КС. Пятого июня КС приостановил действие Закона №5735 (полностью отменен КС в 2012 г.); 30.07.2008 г. КС вынес свое решение: 6 из 11 судей высказались за окончательный роспуск ПСР, 4 — только за сокращение финансирования партии. Для квалифицированного большинства, необходимого для роспуска ПСР, не хватило одного голоса. Единственным, кто проголосовал против ее роспуска, был председатель КС Хашим Кылыч, чей голос и спас партию. ПСР вынесли предупреждение и вдвое сократили финансирование из бюджета.

ПСР усвоила урок. Новый пакет из 26 поправок к Конституции, получивший от Эрдогана гордое название «Демократический прорыв», был вынесен на референдум и одобрен избирателями 12.09.2010 г. Главными в этом пакете стали изменения, касавшиеся судебной системы. Количество судей КС было увеличено с 11 до 17, что само по себе усложнило принятие решений о роспуске политических партий, поскольку необходимое квалифицированное большинство в 2/3 членов КС увеличилось в абсолютном выражении. Изменился и порядок формирования Конституционного суда: добавленное количество судей назначалось президентом по его усмотрению и парламентом, что давало возможность увеличить количество судей КС, лояльных ПСР. Срок службы судей ограничивался 12 годами без права переизбрания на новый срок. Показательным стало исключение из ст. 84 нормы о прекращении полномочий депутата парламента, чьи заявления и действия стали основанием роспуска его партии. Теперь даже после роспуска партии решением КС ее депутаты не лишались своих мест в парламенте, а продолжали работать в качестве независимых. В сфере общей юрисдикции был ужесточен надзор Министерства юстиции за деятельностью судей и прокуроров (ст. 144),

количество членов Высшего совета судей и прокуроров (ВССП), отвечавшего за формирование состава судов, увеличивалось с 7 до 21, отказ ВССП в назначении на должность отныне мог быть обжалован в суд (ст. 159). Существенно сужена была подсудность военных трибуналов (ст. 145), дела о преступлениях, совершенных спикером парламента, начальником Генерального штаба армии и командующими родами войск, переданы в подведомственность КС (ст. 148), решения Высшего военного совета об увольнении из армии поставлены под судебный контроль (ст. 125). Из новаций в области защиты прав человека важнейшим представляется введение института омбудсмана (ст. 74) и предоставление гражданам права обращаться в КС с жалобами на нарушение их конституционных прав и свобод (ст. 148).

Конституционные поправки 2010 г. стали решающим ударом ПСР по политическим позициям армии и кемалистской юстиции: военные практически лишились своих властных рычагов, а правящая партия получила возможность эффективно преодолевать противодействие судебной системы и постепенно обновлять кадровый состав судебных институтов, вытесняя из них оппозиционно настроенных сторонников светского государства (неизвестно, сколько раз достопочтенный Х. Кылыч пожалел о своем историческом решении). Однако апофеозом укрепления могущества ПСР и лично ее лидера Р. Т. Эрдогана стали конституционные поправки, одобренные на референдуме 16.04.2017 г., превратившие Турцию в сверхпрезидентскую республику и открывшие правящей партии путь к исламизации страны. Масштаб этих изменений требует специального рассмотрения в рамках отдельной статьи.

Список литературы

1. *Овсеян Л.* Реформы Совета национальной безопасности Турции в контексте демократических преобразований // Проблемы национальной стратегии. 2010. № 2 (3). С. 41—53.
2. *Саркисян С.* Эволюция турецкой армии в контексте политических изменений в стране // 21-й век. 2012. № 5 (25). С. 53—80.

3. *Сотниченко А. А.* Особенности модернизации в Турции. СПб. : Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2009.

4. *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası // Türkiye Büyük Millet Meclisi:* [сайт]. URL: https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2017.pdf (дата обращения: 30.12.2018).

Об авторе

Курносенко Роман Анатольевич, ст. преп. кафедры теории и истории государства и права Кемеровского государственного университета.

E-mail: r. morgan@list.ru

ЧАСТНОЕ ПРАВО, СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ И ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В КОНСТИТУЦИОННОМ ИЗМЕРЕНИИ

УДК 342.4

А. В. Александрова

Социальные права в российском конституционном праве: преемственность и новации

Исследуется эволюция конституционно-правового регулирования социальных прав в российском законодательстве. Анализируются положения конституций РСФСР и Советского Союза, а также Конституции России 1993 г., выявляются новации и элементы преемственности в области конституционного регулирования социальных прав личности.

Ключевые слова: конституция, государство, социальные права, личность.

The evolution of constitutional legal regulation of social rights in Russian legislation is investigated. Analyzes the provisions of the constitutions of the RSFSR and the Soviet Union, as well as the Constitution of Russia in 1993, identifies innovations and elements of continuity in the field of constitutional regulation of the social rights of the individual.

Key words: constitution, state, social rights, person.

Актуальность исследования эволюции социальных прав в российском конституционном праве обусловлена возрастанием значимости этой категории прав, отмечаемым в последние годы. Согласно данным опроса Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), проведенного накануне 25-летнего юбилея Конституции 1993 г., именно социальные права представляются россиянам наиболее важными. На первом месте среди прав, провозглашенных Конституцией, для респондентов оказалось право на охрану здоровья (так считают 49% опрошенных), на втором — право на образование (45%), на третьем — право на труд (40%) и на четвертом — право на социальное обеспечение (38%) [3]. Очевидно, что уровень обеспечения социальных прав непосредственно влияет на качество жизни населения. Возможно, граждане России считают социальные права наиболее важными еще и потому, что их реализация в современных условиях затруднена, а конституционные гарантии являются весьма абстрактными.

Между тем в истории России были периоды, когда социальные права не просто провозглашались в Основном законе, но и подкреплялись рядом конституционных гарантий. В связи с этим представляет интерес историко-правовой анализ конституционных документов, принимавшихся в нашей стране в XX в., с точки зрения регулирования ими социальных прав.

При этом за основу нами будет взят традиционный для конституционного права подход, согласно которому права и свободы человека подразделяются на три основные группы: 1) личные, 2) политические, 3) экономические, социальные и культурные [1, с. 660—661; 2, с. 123]. Социальные права относятся к последней группе и объединяют права на труд, отдых, образование, справедливое вознаграждение за труд, социальное обеспечение, охрану здоровья и др.).

Если говорить о конституционном закреплении социальных прав, то основы этого мы найдем уже в Конституции РСФСР 1918 г. [4].

Так, ст. 10 провозгласила Российскую Республику «свободным социалистическим обществом всех трудящихся»; ст. 16 установила, что РСФСР «оказывает рабочим и беднейшим крестьянам всяческое содействие, материальное и иное, для их объединения и организации». Исходя из этой нормы можно говорить и о праве на объединение в профессиональные союзы.

В ст. 17 закреплялось положение о том, что РСФСР «ставит своей задачей предоставить рабочим и беднейшим крестьянам полное, всестороннее и бесплатное образование». В преамбуле содержалось поручение Наркомпросу ввести во всех учебных заведениях «изучение основных положений настоящей Конституции, а равно и их разъяснение и истолкование», что, очевидно, представляло собой важную гарантию правового образования населения.

Статья 18 закрепила обязанность трудиться, провозгласив лозунг «Не трудящийся да не ест!»; всеобщая трудовая повинность была установлена также п. «е» ст. 3.

Провозглашая в ст. 22 «равные права за гражданами независимо от их расовой и национальной принадлежности», Конституция 1918 г. в то же время допускала дискриминацию по классовому принципу, прямо указывая в ст. 23, что РСФСР, руководствуясь интересами рабочего класса в целом, «лишает отдельных лиц и отдельные группы прав, которые используются ими в ущерб интересам социалистической революции». В силу этого представители так называемых эксплуататорских классов были лишены избирательных прав, а также ряда прав в области социальной защиты, установленных не на конституционном, а на законодательном уровне, например права на пенсию.

Первая Конституция СССР, принятая в 1924 г., регулировала только вопросы создания Союза и организации власти в новом государстве и не содержала никаких положений о правовом статусе личности.

Однако принятая через год Конституция РСФСР 1925 г. [5] включала в первом разделе перечень прав, свобод и обязанностей личности, во многом повторявший нормы Конституции 1918 г. В частности, практически аналогичные формулировки мы встретим в отношении свободы союзов (ст. 7 Конституции 1925 г.), права на образование (ст. 8) или отделения школы от церкви (ст. 4), только вместо слов «рабочие и беднейшие крестьяне» используются термины «трудящиеся», «рабочие и крестьяне», «рабочий класс и крестьянство».

Далее необходимо обратиться к положениям Конституции СССР 1936 г., которые сыграли особую роль для развития доктрины социальных прав. По мнению А. Нуссбергер, «то, что часть Конституции СССР 1936 г. оказалась посвящена социальным правам, стало решающим фактом для дальнейшего развития, а также для идеологического понимания социальных прав» [9, с. 306].

Статья 12 Конституции СССР 1936 г. [6] провозгласила, что труд «является обязанностью и делом чести каждого способного к труду гражданина», и закрепила принципы «Кто не работает, тот не ест» и «От каждого по его способности, каждому — по его труду».

Глава X Конституции 1936 г. содержала широкий перечень прав и свобод, на первом месте среди которых оказались именно социальные. Так, ст. 118 впервые в отечественной конституционной истории закрепляла право граждан на труд как «право на получение гарантированной работы с оплатой их труда в соответствии с его количеством и качеством» (данная норма, как видим, предполагала и справедливую оплату труда). В качестве гарантий данного права были названы социалистическая организация народного хозяйства, неуклонный рост производительных сил, устранение возможности хозяйственных кризисов и ликвидация безработицы.

Необходимо подчеркнуть, что в отношении каждого из упоминаемых в Конституции 1936 г. социальных прав устанавливался перечень гарантий, то есть тех организационно-правовых форм, мероприятий, посредством которых данные права должны быть обеспечены.

В ст. 119 закреплялось право граждан СССР на отдых, которое обеспечивалось ограничением рабочего дня (для большинства трудящихся — до 7 часов), установлением ежегодных оплачиваемых отпусков и др.

Статья 120 установила право граждан СССР на материальное обеспечение в старости, а также в случае болезни и потери трудоспособности.

Согласно ст. 121 граждане СССР имели право на образование. В числе гарантий этого права были указаны «всеобщее обязательное начальное образование, бесплатность образования, включая высшее образование, система государственных стипендий» и др. На наш взгляд, опыт конституционного закрепления такой социальной гарантии, как стипендия, является весьма полезным.

Принцип равноправия мужчин и женщин во всех сферах жизни устанавливала ст. 122. Представляется, что подход советского законодателя может быть использован для разрешения современных юридических коллизий в сфере гендерного равенства. Особые социальные гарантии для женщин (например, связанные с охраной материнства) рассматривались в СССР именно как средство обеспечения равноправия, а не как посягательство на него.

Текст ст. 126 содержал право граждан на объединение в общественные организации, среди которых в первую очередь назывались профессиональные союзы.

Статья 130, помимо иных обязанностей граждан СССР, устанавливала и обязанность «блести дисциплину труда».

Таким образом, Конституция СССР 1936 г. закрепила весьма широкий перечень социальных прав граждан, многие из которых провозглашались на конституционном уровне впервые (право на труд, на отдых, на справедливую оплату труда, право на объединение в профсоюзы, право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, потери трудоспособности). В отличие от политических прав граждан СССР, носивших во многом декларативный характер, социальные права подкреплялись целым рядом гарантий и практически были реализованы.

В 1937 г. принята новая Конституция РСФСР, которая содержала гл. XI «Основные права и обязанности граждан». Положения данной главы практически дословно повторяли нормы гл. X Конституции СССР 1936 г., рассмотренные выше, поэтому мы на них останавливаться не будем.

Обратимся к тексту последней советской Конституции — 1977 г. [7]. Преамбула этого Основного закона провозгласила, что в СССР построено развитое социалистическое общество, в котором «складываются все более благоприятные условия для всестороннего развития личности».

Статьи 7 и 8 Конституции 1977 г. закрепили особую роль профсоюзов и трудовых коллективов в жизни страны — их участие в управлении государственными и общественными делами, в решении политических, хозяйственных и социально-культурных вопросов.

В ст. 35 Конституции 1977 г., декларировавшей равноправие мужчин и женщин, был расширен перечень социальных гарантий для женщин по сравнению с Конституцией 1936 г. Предусматривались специальные меры по охране труда и здоровья женщин; создание условий, позволяющих женщинам сочетать труд с материнством; правовая защита, материальная и моральная поддержка материнства и детства (с указанием конкретных мер поддержки). На наш взгляд, подобная детализация отнюдь не является излишней, когда речь идет о государственных гарантиях по охране материнства и детства.

Социально-экономические права открывались перечнем прав, свобод и обязанностей граждан СССР, содержавшимся в гл. 7 Конституции 1977 г. В числе данных прав можно назвать права на труд, отдых, охрану здоровья, образование, материальное обеспечение и др. Каждое из социальных прав подкреплялось рядом гарантий, которые мы не будем детально рассматривать из-за ограниченного объема настоящей статьи (по сути, они аналогичны гарантиям, содержавшимся в предыдущей советской конституции).

Среди новелл Конституции 1977 г. необходимо назвать право граждан на жилище (ст. 44), обеспечиваемое «справед-

ливым распределением под общественным контролем жилой площади», «невысокой платой за квартиру и коммунальные услуги» и иными гарантиями.

Хотелось бы обратить внимание на конституционные гарантии права на охрану здоровья (ст. 42), среди которых были названы не только бесплатная медицинская помощь, но и меры по оздоровлению окружающей среды; развитие научных исследований, направленных на предупреждение и снижение заболеваемости, на обеспечение долголетней активной жизни граждан.

Также важными представляются гарантии права на образование (ст. 45 Конституции 1977 г.), в числе которых: развитие заочного и вечернего образования, предоставление государственных стипендий и льгот учащимся и студентам, бесплатная выдача школьных учебников. В современной российской Конституции таких гарантий нет.

Если мы обратимся к тексту Конституции РСФСР 1978 г., то увидим там нормы о правах, свободах и обязанностях граждан, аналогичные положениям союзной Конституции.

Завершая обзор конституционного регулирования социальных прав в России, рассмотрим положения действующего Основного закона страны и сформулируем некоторые выводы. Конституция РФ 1993 г. [8] провозгласила Россию социальным государством (ст. 7) и закрепила ряд социальных прав, ранее присутствовавших в советских конституциях: право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного законом минимума (МРОТ), права на отдых (ст. 37), социальное обеспечение (ст. 39), жилище (ст. 40), охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), образование (ст. 43).

В то же время появился ряд прав и свобод, не содержащихся в конституциях социалистической эпохи: свобода труда, право на индивидуальные и коллективные трудовые споры, включая права на забастовку, защиту от безработицы, благоприятную окружающую среду.

Достоинством Конституции 1993 г., несомненно, является то, что она наделяет социальными правами каждого человека, а не только гражданина, как это делалось в советских конституциях.

При этом имеется ряд недостатков в сфере регулирования социальных прав: отсутствует право на труд как таковое; не конкретизированы государственные гарантии в области защиты материнства и детства, а также в области поддержки молодежи; ничего не говорится о соотношении МРОТ, социальных пособий и пенсий с прожиточным минимумом.

Провозглашая государственную поддержку и защиту семьи, материнства, отцовства и детства (ст. 7, 38), Конституция 1993 г. никак не конкретизирует эти положения и не предоставляет никаких гарантий (только в ст. 39 говорится о социальном обеспечении для воспитания детей). В то же время именно сейчас перед нашим государством стоит насущная проблемы повышения рождаемости, улучшения качества жизни населения и сохранения человеческого капитала.

Полагаем, что Россия, выступившая пионером в разработке и законодательном закреплении ряда социальных прав, не должна отказываться от собственного позитивного опыта. Его можно и нужно использовать в целях совершенствования государственной социальной политики и достижения экономического прогресса.

Список литературы

1. *Авакьян С. А.* Конституционное право России. Учебный курс : учебное пособие : в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. Т. 1. М. : Норма ; Инфра-М, 2017.

2. *Конституционное право зарубежных стран* : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2017.

3. *Конституция* интереснее не стала: ВЦИОМ выяснил отношение граждан к Основному закону // Коммерсантъ. 2018. № 224.

4. *Конституция РСФСР от 10 июля 1918 г.* // Конституции Российской Федерации : [сайт]. URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/> (дата обращения: 26.07.2018).

5. *Конституция РСФСР от 11 мая 1925 г.* // Конституции Российской Федерации : [сайт]. URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1925/red_1925/ (дата обращения: 26.07.2018).

6. *Конституция СССР* от 5 декабря 1936 г. // Конституции Российской Федерации [сайт]. URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/ (дата обращения: 26.07.2018).

7. *Конституция СССР* от 7 октября 1977 г. // Конституции Российской Федерации : [сайт]. URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/ (дата обращения: 26.07.2018).

8. *Конституция Российской Федерации* (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Конституции Российской Федерации : [сайт]. URL: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 26.07.2018).

9. *Нуссбергер А.* Развитие социальных прав на внутригосударственном и международном уровнях // Конституционный принцип социального государства и его применение конституционными судами : сборник докладов. М. : Институт права и публичной политики, 2008. С. 305—317.

Об авторе

Александрова Анна Викторовна, канд. юр. наук, доц., доц. кафедры государственно-правовых дисциплин Пензенского государственного университета.

E-mail: ann-alexandrova@mail.ru

УДК 349.2

Г. В. Казакова

Свобода труда: проблемы реализации в вузе

Анализируется определение «научно-педагогический работник» с учетом задач, которые ставит государство перед вузами, новых требований к сотрудникам, реализующим основные образовательные программы бакалавриата, специалитета, магистратуры и аспирантуры. Отмечается, что претендент на должность преподавателя вуза свободно

выбирает профессию, соглашается на участие в конкурсном отборе по критериям работодателя. От фактически формального ритуала голосования вузы вынуждены переходить к созданию условий для действительной конкуренции, исключая из числа претендентов «балласт».

Ключевые слова: научно-педагогический работник, конкурсный отбор, автономия вуза, квалификация преподавателя вуза.

The article analyzes the definition of "scientific and pedagogical worker" taking into account the tasks set by the state to educational institutions of higher education and new requirements for employees involved in the implementation of basic educational programs of bachelor, specialty, master's and postgraduate studies. Each applicant for the position of a University teacher freely chooses a profession, agrees to participate in the competitive selection according to the criteria that the employer presents. Universities are forced to move from a formal voting ritual to creating conditions for real competition, excluding "ballast" from the number of candidates.

Keywords: scientific and pedagogical worker, competitive selection, University autonomy, University teacher qualification.

Конституция РФ гарантирует свободу труда, устанавливая, что каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию [1]. В Трудовом кодексе (ТК) РФ законодатель раскрывает понятие свободы труда, включая в него право на труд, который каждый свободно выбирает или на который свободно соглашается, право распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности [2]. Несмотря на это, новые требования к преподавателям вуза вызывают у последних недовольство, нередко перерастающее в возмущение тем, что конкурс для замещения должности становится реальным, альтернативным, а критерии конкурсного отбора — конкретными и жесткими.

ФЗ «Об образовании» из общего числа педагогических работников выделяет научно-педагогических работников [3], к которым относит и профессорско-преподавательский состав (далее — ППС), и научных сотрудников. В свою очередь, ТК РФ устанавливает особенности правового регулирования труда научных, а также педагогических работников, не выделяя ППС как особую категорию. В то же время на уровне подзаконного акта она существует [4]. Неоднозначное определение порождает трудности с внедрением в сознание ППС двух составляющих их труда: собственно преподавательской (обучение и воспитание) и научно-исследовательской деятельности. Последняя вызывает наибольшие вопросы на практике, ведь многие преподаватели не уделяют должного внимания научной работе. Такое положение сложилось не только от непонимания сути преподавательской деятельности в вузе, а во многом в результате того, что в советский период вузы были отделены от серьезной науки [5], т. е. в силу традиции. Однако современная концепция российского университетского образования основана на неразрывной связи науки с образовательным процессом. В идеале любой преподаватель университета должен быть, в первую очередь, ученым в той области знаний, которую он преподает студентам [6]. При этом научные работники входят в штат вуза как самостоятельная категория. Однако очевидно, что они участвуют в реализации образовательных программ подготовки кадров высшей квалификации (аспирантуры), т. е. в образовательном процессе. Следовательно, самая идея введения в оборот термина «научно-педагогический работник» имеет целью выделить особую категорию работников — ППС, участвующий в реализации профессиональных образовательных программ высшего образования.

Вопрос об интеграции высшего образования и науки был поставлен в 2007 г. [7]. Согласно пп. 4 п. 2 ст. 23 ФЗ «Об образовании» современный вуз создан для осуществления образовательной и научной деятельности. «Сближение» науки и

высшего образования проявилось и во введении категорий федеральных университетов и научно-исследовательских университетов. Стимулируя качественные перемены в сфере высшего образования, государство поставило задачу повышения конкурентоспособности ведущих российских университетов на глобальном рынке образовательных услуг и исследовательских программ [8]. В этих условиях введение термина «научно-педагогический работник» — как оптимального для ППС — необходимо для понимания сотрудниками и претендентами на должности ППС ответственности за выбор профессии и выполнение обязанностей, которые она на них возлагает.

В силу ст. 28 ФЗ «Об образовании» вуз обладает автономией, т. е. самостоятельностью, в осуществлении деятельности в соответствии с законодательством РФ и своим уставом. По этой причине нельзя согласиться с тем, что конкретные конкурсные требования к кандидатам на должности доцента и профессора университета должны быть сформулированы на федеральном уровне. Каждый вуз вправе, решая поставленные перед ним задачи, самостоятельно определять способы повышения своей конкурентоспособности, в том числе в части установления конкурсных требований. Централизованно могут быть установлены только квалификационные требования, в том числе для того, чтобы назначение на должность профессора лиц, не имеющих ученой степени доктора наук, не носило массовый характер.

Конституционный суд (КС) РФ [9] отметил специфику научно-педагогической деятельности, отражающуюся на требованиях, предъявляемых к личности преподавателя, перед которым стоят задачи обучения и воспитания молодежи с целью формирования у обучающихся основных составляющих компетентности, обеспечивающей успешность будущей профессиональной деятельности выпускников. Признавая принцип автономии вузов, КС отметил, что самостоятельность руководства вуза проявляется в подборе и расстановке кадров, которые осуществляются коллегиально. По сложившемуся

обыкновенно в российских вузах кандидатуры претендентов первоначально обсуждает кафедра, а решение принимает ученый совет факультета или института. Очевидно, что сложность принятия решений обусловлена наличием корпоративных, дружеских, родственных и иных связей. Не прошедшие новый конкурсный отбор работники перед угрозой увольнения по истечении срока трудового договора или непосредственно после него обращаются в различные инстанции, акцентируя внимание на длительности работы в вузе как на основном факторе своей состоятельности.

Решая задачу внедрения объективных критериев конкурсного отбора претендентов в свою практику, университет вынужден балансировать между жесткими показателями эффективности, которых он должен достичь, и человеческим фактором: отношением к тем, кто нередко отработал много лет, но не справляется с вызовами времени.

Согласно ст. 195.1 ТК РФ квалификация работника включает в себя уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыт работы, а профессиональный стандарт — это характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определенной трудовой функции. В соответствии с Профстандартом [10], например, требования к опыту практической работы доцента предусматривают систематические его занятия научной, методической, художественно-творческой или иной практической деятельностью, соответствующей направленности (профилю) образовательной программы и (или) преподаваемому учебному курсу, дисциплине (модулю). Поэтому от фактически формального ритуала голосования вузы вынуждены переходить к созданию условий для действительной конкуренции, исключая из числа претендентов «балласт». При этом формирование критериев конкурсного отбора остается за образовательными учреждениями.

Универсальным критерием конкурсного отбора, подтверждающим систематические занятия претендента научной работой, является наличие у него публикаций в индексируемых в библиографических системах *РИНЦ*, *Web of Science* и

Scopus. Справедливости ради стоит отметить, что попытки стимулировать научные исследования работников ППС предпринимаются и посредством внедрения эффективного контракта. Однако, по мнению исследователей, его введение оказало воздействие только на общее количество публикаций [11], в то время как наиважнейшее значение имеет их качество, поскольку оно отражает уровень специалистов и, соответственно, уровень их исследований. Очевидно, что факт наличия публикаций сегодня стал недостаточным: успешность карьеры любого преподавателя или научного сотрудника зависит от его способности опубликовать результаты своих исследований в ведущих рецензируемых журналах [12]. Следовательно, объективно необходим такой критерий конкурсного отбора, как индекс Хирша, являющийся показателем цитируемости публикаций, т. е. интереса научного сообщества, проявленного к исследованиям претендента, их значимости и актуальности. При этом количество опубликованных за последнее десятилетие работ заставило задуматься о необходимости объективной оценки их качества в глобальном масштабе, по этой причине сформировано так называемое ядро РИНЦ, формируются перечни «мусорных» журналов, публикации в которых способны только опорочить имя автора.

Дополнительно необходимым критерием конкурсного отбора становится уровень владения иностранным языком, позволяющий вести научные дискуссии и готовить статьи для иностранных научных журналов. В стране, где с детства все изучают иностранный язык, по-прежнему мало специалистов, владеющих им на достаточном уровне. Университет как центр науки и образования обязан отдавать предпочтение при конкурсном отборе специалисту, владеющему иностранным языком. Естественно, не ради самого знания: иностранный язык должен быть рабочим инструментом университетского преподавателя. К этому подталкивает и образовательная политика, открывающая двери вузов для иностранных граждан.

Федеральными государственными образовательными стандартами предусмотрено, что каждый обучающийся в те-

чение всего периода обучения должен быть обеспечен индивидуальным неограниченным доступом к одной или нескольким электронно-библиотечным системам и к электронной информационно-образовательной среде вуза из любой точки, в которой имеется доступ к Интернету. В связи с этим к критериям конкурсного отбора целесообразно относить и способность претендента свободно действовать в открытой информационно-образовательной среде университета. Но далеко не все работники вуза владеют информационными технологиями, и эта проблема не только российская. Так, в Великобритании в процессе проведения эксперимента по повышению квалификации преподавателей в области информационных технологий было выявлено так называемое «потерянное поколение исследователей», к которым отнесены научные сотрудники и преподаватели университетов старшего поколения, мало осведомленные и недооценившие возможности и преимущества информационных компетенций, то есть теряющие свои конкурентные преимущества в качестве наставников для нового исследовательского поколения. В России к «потерянному исследовательскому поколению» можно отнести не только ППС и научных сотрудников старше 60 лет, но и значительный пласт более молодых специалистов [13; 14].

Очевидно, что все три критерия конкурсного отбора являются объективно обоснованными, но проблемными. Поэтому централизованное введение этих критериев, с одной стороны, способствовало бы объективности при проведении конкурса, но с другой — привело бы к массовому признанию конкурсов не состоявшимися, за исключением, пожалуй, конкурсов в ведущих университетах, в которые существует очередь из претендентов.

Как показывает практика, неготовность участвовать в конкурсном отборе может объясняться, например, тем, что претендент длительное время находился в отпуске по уходу за ребенком, а потому не имеет необходимого количества публикаций, не работал в электронной образовательной среде университета. При наличии ученой степени кандидата наук зани-

мавший ранее должность доцента претендент негативно воспринимает предложение участвовать в конкурсе на нижестоящую должность. Более того, считает, что применение к нему установленных критериев конкурсного отбора без учета его семейных обязанностей является проявлением дискриминации [15]. В то же время подавляющая часть преподавателей — это лица с семейными обязанностями. Законодатель обеспечивает гарантии трудовых прав работникам, в том числе защиту от дискриминации, если какие бы то ни было ограничения, исключения или предпочтения предоставляются работникам не в связи с их деловыми качествами. Иное означало бы нарушение ст. 4 ТК РФ.

Задаваясь вопросом о том, как добиться вхождения пяти ведущих университетов России в двадчатку лучших в мире, В.С. Анищенко предположил, что теоретически это возможно при условии, что больше половины ППС этих университетов надо уволить, на их места пригласить ведущих профессоров из-за рубежа, удовлетворяющих всем требованиям и способных, в частности, резко повысить суммарный индекс цитируемости [7]. Нельзя отрицать обоснованность этого мнения, во всяком случае, о том, что многих пришлось бы уволить. Однако, предъявляя одинаковые требования к претендентам на одинаковые должности ППС, университет обеспечивает беспристрастность и объективность при формировании кадров, способных реализовать уставные цели вуза, а научно-педагогическая работа предполагает систематические научные исследования, которые должны быть основой преподавания, создания научной школы, длительной преподавательской карьеры.

Список литературы

1. *Конституция* Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. *Трудовой кодекс* Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. *Об образовании* в Российской Федерации : федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. *Положение* о порядке замещения должностей педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу : приказ Министерства образования и науки РФ от 23.07.2015 г. № 749 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. *Аблажей А. А.* Интеграция науки и высшего образования: старые проблемы и новые подходы // Высшее образование в России. 2014. № 8—9. С. 54—55.

6. О высшем и послевузовском профессиональном образовании : федеральный закон от 22.08.1996 г. № 125-ФЗ. Ст. 2.1 (введена федеральным законом от 01.12.2007 г. № 308-ФЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (Утратил силу).

7. *Анищенко В. С.* Заметки об университетском образовании, университете и ярких университетских профессорах. Саратов : Изд-во СГУ, 2015. С. 18—25.

8. *Проект «5-100»* URL: <https://www.5top100.ru/> (дата обращения: 16.07.2019).

9. *Определение* Конституционного суда Российской Федерации от 04.10.2012 г. № 1846-О [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. *Профессиональный стандарт «Педагог профессионального обучения, профессионального образования и дополнительного профессионального образования»* : приказ Минтруда России от 08.09.2015 г. № 608н. URL: www.fgosvo.ru (дата обращения: 16.07.2019).

11. *Антосик Л. В., Шевченко Е. С.* Оценка влияния эффективного контракта на публикационную активность преподавателей: кейс регионального университета // Вопросы образования. 2018. № 3. С. 247—267.

12. *Ким И. Н.* О мерах, способствующих успешному формированию публикационной карьеры преподавателя вуза // Инженерное образование. 2015. № 18. С. 64.

13. *Ким И. Н.* О мерах, способствующих успешному формированию публикационной карьеры преподавателя вуза // Инженерное образование. 2015. № 18. С. 70.

14. *Арефьев П.Г.* Публикационная активность: возможности роста за счет деятельности авторов // Информационно-аналитический портал «Университетская книга». № 11. С. 80—86.

15. Дело № 2-560/2019 // Архив Центрального районного суда г. Калининграда.

Об авторе

Казакова Галина Владимировна, канд. юр. наук, доц. Юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта, адвокат Адвокатской палаты Калининградской области
E-mail: GKazakova@kantiana.ru.

УДК 331.526 + 351.83

А. Г. Карпович

Конституционное обеспечение самостоятельной занятости в Республике Беларусь

Анализируется ключевая форма реализации универсального права на труд. Обращается внимание на существующую терминологическую и законодательную неопределенность в части использования терминов «обеспечение» и «содействие» занятости. Приводятся обоснованные положения, касающиеся значения развития и правовой регламентации самостоятельной занятости в Республике Беларусь. Предлагаются правовые механизмы по совершенствованию рассматриваемой формы занятости.

Ключевые слова: право на труд, полная занятость, нестандартные организационные формы занятости, самостоятельная занятость.

The article analyzes the key form of realization of the universal right to work. Attention is drawn to the existing terminological and legislative uncertainties in terms of the use of the terms «provision» and «assistance» of employment. Provides reasonable provisions relating to the importance of the development and legal regulation of self-employment in the Republic of Belarus. The author suggests legal mechanisms for improving the form of employment in question.

Key words: the right to work, full employment, non-standard organizational forms of employment, self-employment.

Обеспечение эффективной занятости населения Республики Беларусь играет важную роль в реализации социальной политики государства. Одним из главных элементов в регулировании занятости выступают государственные программы содействия занятости, которые разрабатываются в Республике Беларусь начиная с 1992 г. с учетом важнейших параметров прогноза социально-экономического развития [1].

Право на труд, закрепленное в ст. 41 Конституции Республики Беларусь от 15.03.1994 г. (далее — Конституция Республики Беларусь), носит универсальный характер, что предполагает различные формы его реализации. В настоящее время наиболее важные формы реализации права на труд указаны непосредственно в Конституции: работа по найму (ст. 41, ч. 1 ст. 42); занятие предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельностью (ч. 4 ст. 13); художественное, научное, техническое творчество и преподавание (ч. 2 ст. 51) [2]. Формы реализации права на труд предусмотрены также в ст. 1 закона Республики Беларусь от 15.06.2006 г. № 125-З «О занятости населения Республики Беларусь» (далее — Закон о занятости населения) [3].

В целом на рынке труда Республики Беларусь ситуация характеризуется благоприятными тенденциями, такими как высокий уровень занятости населения, официально зарегистрированная безработица — в рамках социально допустимой, небольшая продолжительность периода поиска работы. По данным на конец марта 2018 г., уровень зарегистрированной безработицы составил 0,5 % от численности трудоспособного населения [4].

Вместе с тем остаются актуальными вопросы содействия занятости граждан, особо нуждающихся в социальной защите и не способных на равных условиях конкурировать на рынке

труда, развития гибкости рынка труда, повышения уровня конкурентоспособности рабочей силы, увеличения ее мобильности. Решение данных вопросов во многом зависит от правильно построенной и эффективно реализуемой государственной политики по содействию занятости населения.

В принятой и реализуемой в настоящее время Государственной программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016—2020 гг., утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 15.12.2016 г. № 466 (далее — Государственная программа), подчеркнута необходимость создания благоприятных условий развития ремесленной деятельности и самостоятельной занятости населения, обеспечения легализации и развития отношений в данной сфере. Создание таких условий, в свою очередь, будет способствовать решению задач, стоящих перед государством в сфере занятости.

В отношении цели государственной политики в сфере занятости до настоящего времени используются два основных термина — «обеспечение» и «содействие» занятости [6, с. 308]. До сих пор в научной литературе ведется дискуссия о соотношении указанных понятий.

В Законе о занятости населения в равной степени используются понятия «обеспечение» и «содействие» занятости. По нашему мнению, ввиду существующей теоретической и законодательной неопределенности в отношении рассматриваемых терминов необходимо обратиться к конституционному статусу государства, как основному субъекту политики занятости. В случае, если мы рассматриваем государство как обязанного субъекта, применимым будет термин «обеспечение занятости», однако в ситуации, когда государство выступает в роли своеобразного помощника, должен применяться термин «содействие занятости».

Как было указано выше, эффективность государственной политики занятости непосредственно влияет на реализацию социальной политики государства в целом. При этом в силу объективных факторов изменений на рынке труда, а также правового статуса личности (который закреплен в Конституции Республики Беларусь и предлагает свободу труда) государство не является обязанным субъектом и не имеет право-

вых и экономических возможностей обеспечить полную занятость населения. Названные факты говорят о том, что государство берет на себя обязательство по *содействию*, а не *обеспечению* полной занятости населения. Соответственно целью государственной политики занятости является содействие занятости, а не ее обеспечение.

Выработка действенных мер государственного регулирования рынка труда должна осуществляться с учетом существующих в стране реалий социально-экономического развития предпринимательской деятельности. Следует отдельно отметить, что государственная политика занятости должна быть связана с решением проблем использования и повышения эффективности труда.

В ч. 2 ст. 41 Конституции Республики Беларусь закреплено, что государство создает условия для полной занятости населения. Формирование таких условий невозможно без принятия со стороны государства необходимых мер по дальнейшему внедрению и развитию самостоятельной занятости населения Беларуси. Как правило, развитие самостоятельной занятости обуславливается, прежде всего, рыночными факторами: наличием соответствующего спроса и предложения на рынке труда, возросшими возможностями реализации частной предпринимательской инициативы, с одной стороны, и нестабильным материальным положением большей части населения, вызванным экономическим и общественным кризисом — с другой. В ситуации, когда общественное производство и состояние рынка труда не может в полной мере удовлетворить жизненные потребности населения, самостоятельная занятость позволяет использовать потенциал рыночных отношений и активизироваться наиболее мобильной части граждан.

Во всем мире самостоятельная занятость рассматривается в качестве особого феномена, способного привести к интеграции интересов общества и человека, прежде всего — через обеспечение реализации права на труд, повышение социального статуса, содействие развитию предпринимательской инициативы и деловой активности.

В развитии такой формы занятости заинтересовано и государство, усматривая в ней возможности для дальнейшей либерализации белорусской экономики, повышения ее конкурентоспособности и создания благоприятных условий для динамичного и устойчивого развития. В ст. 12 Закона о занятости населения предусмотрено, что государство осуществляет разработку и реализацию мер финансово-кредитной, инвестиционной и налоговой политики, направленных на развитие указанного вида занятости.

Как нестандартная форма занятости самостоятельная занятость характеризуется гибкостью труда, которая позволяет отдельным категориям граждан (людям с инвалидностью, родителям-одиночкам, учащейся молодежи и т.д.) реализовывать свое право на труд, когда в условиях обычной занятости это вызывает сложности.

Развитие самостоятельной занятости как способа реализации и достижения целей государственной политики занятости невозможно без принятия со стороны государства необходимых мер по совершенствованию ее правового регулирования. Для этого в первую очередь требуется закрепление легальной дефиниции «самостоятельная занятость». Единственная попытка ее определения была предпринята в глоссарии Национального статистического комитета Республики Беларусь, где самостоятельно занятыми лицами названы лица, самостоятельно осуществляющие с одним или несколькими деловыми партнерами деятельность, приносящую доход, и не нанимающие работников на постоянной основе [7].

Следует отметить, что приведенное выше определение не в полной мере отражает сущность самого понятия самостоятельной занятости. Во-первых, оно не учитывает главный признак любой занятости, а именно ее легальность. Исходя из указанной выше формулировки, к самостоятельной занятости можно отнести и незаконную деятельность, которая также направлена на получение дохода. Во-вторых, формулировка «не нанимающие работников на постоянной основе» отражает продолжительность трудовых отношений, а не отсутствие возможности заключать трудовые договоры с другими гражданами.

По нашему мнению, самостоятельная занятость — это вид нестандартной формы занятости, при которой граждане, соединяя в одном лице собственника средств производства и труженика, самостоятельно организуют свой труд и управляют им, осуществляют в собственном интересе и под личную ответственность определенную легальную деятельность в условиях самоорганизации и самоуправления трудом.

Вспомогательное значение для определения самостоятельно занятых лиц имеют перечни видов деятельности, которые не относятся к предпринимательской и сформированы нормами гражданского законодательства в собственных целях.

В частности, в указе Президента Республики Беларусь от 19.09.2017 г. № 337 «О регулировании деятельности физических лиц» определен примерный перечень таких видов деятельности [8]. Следует отметить, что в данном Указе содержится перечень тех видов деятельности, которые не относятся к предпринимательской и осуществляются самостоятельно без привлечения иных физических лиц по трудовым и (или) гражданско-правовым договорам (п. 1.1).

При этом в некоторых из закрепленных видов деятельности допускается возможность привлечения к работе других физических лиц по трудовым и (или) гражданско-правовым договорам (такие виды деятельности содержатся в ст. 1 Гражданского кодекса Республики Беларусь) [9]. К ним, в частности, относятся: адвокатская деятельность, осуществляемая индивидуально; нотариальная деятельность, осуществляемая в нотариальном бюро; деятельность физических лиц по оказанию услуг в сфере агротуризма.

В силу этого обнаруживается неопределенность в установлении круга самостоятельно занятых лиц и их правового статуса, который имеет межотраслевое значение (не только для целей гражданского, налогового регулирования, но и для социально-трудового).

Таким образом, в рамках реализации положений Конституции Республики Беларусь (ч. 4 ст. 13) о гарантированном праве на труд (в форме занятия предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью) и о

создании условий полной занятости была выработана государственная политика занятости, ориентированная на развитие самостоятельной занятости. Ее развитие в легальном секторе экономики будет способствовать решению одной из главных конституционных задач, которая стоит перед государством, — содействовать полной занятости населения. В связи с этим полагаем, что требуется дальнейшее совершенствование законодательства в части формирования понятия «самостоятельно занятые лица», оценки и закрепления правового статуса таких лиц в социально-трудовой сфере.

Список литературы

1. *Государственная политика занятости в Республике Беларусь. Совершенствование пенсионного обеспечения граждан* / Информационно-аналитический центр при Администрации Президента Республики Беларусь. URL: https://www.bsmu.by/downloads/otdeli_vospitaniye/2016/2016/gos_politika.pdf (дата обращения: 10.09.2018).

2. *Конституция* Республики Беларусь (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24.11.1996 г. и 17.10.2004 г.), от 15 марта 1994 г. № 2875-ХП: в ред. закона Респ. Беларусь от 17.11.2004 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь (дата обращения: 10.09.2016).

3. *О занятости населения Республики Беларусь* : закон Респ. Беларусь от 15 июня 2006 г. № 125-3: в ред. закона от 18.07.2016 г. № 409-3 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь (дата обращения: 16.09.2018).

4. *Министерство* труда и социальной защиты Республики Беларусь. URL: <http://mintrud.gov.by/ru/sostojanie> (дата обращения: 24.09.2018).

5. *Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016—2020 годы* : указ Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 г. № 466: в ред. указа Президента Респ. Беларусь от 30.11.2017 г. № 428 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь (дата обращения: 17.09.2018).

6. *Чичина Е. В.* Цель государственной политики в сфере занятости // Экономический рост Республики Беларусь: глобализация, инновационность, устойчивость : матер. VIII Междунар. науч.-практ. конф. : в 2 т. Т. 2. Минск : Изд-во БГЭУ, 2015. С. 308—309.

7. *Национальный* статистический комитет Республики Беларусь. URL: <http://www.belstat.gov.by/metodologiya/kratkiy-glossariystatisticheskikhterminov-/-16/> (дата обращения: 31.09.2018).

8. *О регулировании* деятельности физических лиц: указ Президента Республики Беларусь от 19 сентября 2017 г. № 337: в ред. указа Президента Респ. Беларусь от 25.01.2018 г. № 29 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь (дата обращения: 09.09.2018).

9. *Гражданский* кодекс Республики Беларусь от 07 декабря 1998 г. № 218-3: в ред. Закона Респ. Беларусь от 17.07.2018 г. № 135-3 // Эталон — Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь (дата обращения: 30.09.2018).

Об авторе

Карпович Анастасия Григорьевна, мл. науч. сотр. отдела исследований в области гражданского, экологического и социального права Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь.

E-mail: karpovich-nastasia@mail.ru

УДК 342.7

В. В. Балановский

Права и свободы человека и гражданина в контексте развития и внедрения систем искусственного интеллекта

Анализируются этический и правовой аспекты развития систем искусственного интеллекта. Этический аспект автор рассматривает с позиций философии И. Канта и обрисовывает нравственные и социальные перспективы создания (квази)разумных роботов. Правовой аспект освещается в контексте нормативного регулирования рисков, возникающих при создании систем искусственного интеллекта. В заключение делается предположение о грядущей перестройке

правовой системы в связи с возникновением нового типа нормативного правового акта, который сочетает в себе классическую форму такого документа и машинный протокол.

Ключевые слова: Кант, искусственный интеллект, права и свободы человека и гражданина.

The author considers ethical and legal aspects of a developing of AI systems. He examines the ethical aspect through the prism of Kant's philosophy and outlines moral and social prospects of (quasi)intelligent robots. The author considers the legal aspect in context of normative regulation of risks that arise with a creating of AI systems. In conclusion the author makes an assumption on forthcoming transformation of a legal system because of a new type of legal act that combines classical form of legal act and machine protocol.

Key words: Kant, artificial intelligent, human and civil rights and freedoms.

Все большее число сфер жизни и деятельности человека подвергаются автоматизации, роботизации и цифровизации. Помимо очевидных преимуществ данный процесс сопряжен с массой сопутствующих рисков. Вызваны они, в первую очередь, коренным изменением характера коммуникативной среды, что приводит к перестройке существующих общественных отношений и, как следствие, к трансформации старых представлений о правах и свободах человека и гражданина, государстве, экономических процессах. Прогнозировать характер этих изменений довольно затруднительно, поскольку происходят они стремительно и бесконтрольно. Более того, не всегда понятно, с какой целью внедряется то или иное новшество.

Так, если взять исключительно этический аспект развития систем искусственного интеллекта (ИИ) с целью создания (квази)разумных роботов, которые способны максимально

приблизиться по своим характеристикам к человеку, станут обладать способностью к волевому инициативному нестандартному действию в нестандартных условиях, то эта цель совсем не кажется достойной. Здесь следует обратиться к И. Канту. Его знаменитая формулировка практического императива гласит:

Поступай так, чтобы ты всегда относился к человечеству и в своем лице, и в лице всякого другого также как к цели и никогда не относился бы к нему только как к средству [4, с. 205].

Практический императив адресован не только к людям, но и ко всем разумным существам. Это означает, что он может быть в полной мере распространен на (квази)разумных роботов. Следовательно, если мы и будем таковых создавать, то не сможем использовать их как средство, иначе это будет аморально. Тогда зачем тратить огромные ресурсы на конструирование бесполезного произведения чистого научно-технического творчества? Однако совершенно очевидно, что системы искусственного интеллекта, приближенные по своим параметрам к человеку, разрабатываются для того, чтобы они служили нашими инструментами, помощниками, рабами. Это означает, что хотя на определенном этапе развития человечество и пришло к мнению, согласно которому рабовладение не отвечает интересам развитого общества и представлениям о правах и свободах человека, но тем не менее продолжило предпринимать попытки вернуться к прямому (а не опосредованному) рабовладению в иной форме. В таком случае, если (квази)разумные роботы станут реальностью, то эксплуатация одних разумных существ другими снова будет нормальным и общественно приемлемым явлением. И довольно скоро может оказаться, что «стоимость» производства, поддержки и обучения «носителей естественного интеллекта» в разы ниже, чем носителей интеллекта искусственного. И тогда общество снова вернется к прямому рабовладению, тем самым откатившись в своем развитии на тысячи лет назад. Вряд ли в таких условиях что-то остановит дальнейшую деградацию человечества.

Несмотря на этические следствия идеи создания (квази)разумных машин, нужно отдавать себе отчет, что прогресс нельзя остановить. Поэтому главной задачей становится выявление и управление рисками, возникающими на этом пути.

Первый риск связан с возможностью потери контроля над искусственным интеллектом, особенно когда речь идет о машинном обучении. Сюда же относится проблема «восстания машин». Невозможно предугадать, что машина может сделать по своей квазиинициативе, к каким выводам прийти в ходе своего самообучения, поскольку объемы информации, которыми оперирует ИИ, в разы превышают человеческие возможности. Здесь же возникает фундаментальная философско-правовая задача об ответственности: кто отвечает за опасное поведение ИИ? Ведь программист, изготовитель или пользователь роботов только отчасти могут предсказать их поведение, например робота-автопилота. Возможный алгоритм предлагает Резолюция Европарламента от 16.02.2017 г. №P8_TA(2017)0051 «Нормы гражданского права в робототехнике» (далее — Резолюция) [3]. Так, в п. 55—56 Резолюции отмечается, что в случаях причинения вреда человеку устройством, управляемым ИИ, необходимо всесторонне оценивать степень автономности поведения робота, выяснять, мог ли изготовитель либо пользователь минимизировать риски опасного поведения машины в данной ситуации. При этом, как отмечается в п. 56, на современном этапе развития техники ответственность должна лежать прежде всего на человеке. В свою очередь п. 59.a и 59.b определяют в качестве главных механизмов реализации ответственности обязательное страхование и создание компенсационных фондов.

Подвидом этого риска является достижение технологической сингулярности. Это точка во времени, после которой развитие и внедрение технологий будет настолько быстрым, а сами технологии настолько сложными, что человек перестанет понимать и контролировать высокотехнологическую сферу.

На самом деле это точка, в которой прогрессирующий ИИ встретится с деградирующим естественным интеллектом. Ведь помимо угасания когнитивных способностей из-за появления умных помощников идет процесс насильственного превращения живых людей в роботов. Например, в кол-центрах операторов учат общаться с клиентами по определенном сценарию — скрипту — и только по нему. Поэтому создается впечатление, что ты говоришь не с живым человеком, а с роботом. Постепенно навязывания скриптов в общении или любой другой деятельности приводит к тому, что люди перестают творчески подходить к общению или решению задач.

Второй риск заключается в потенциальной потере контроля над теми, кто создает и эксплуатирует искусственный интеллект. Может появиться «злой гений», который запрограммирует ИИ на уничтожение человечества. Другая ситуация — когда мощный ИИ, который управляет военной инфраструктурой, может попасть в руки социопатов. В качестве одного из способов управления этим риском видится обеспечение открытости кода и процесса разработки систем ИИ. В частности, такой выход закреплен в п. 6, 9, 12, 22 Резолюции, а также в приложениях к ней — рамочном Кодексе этики разработчиков робототехники и Кодексе комитетов по этике научных исследований. Эти принципы вошли и в национальную стратегию развития ИИ во Франции [8, р. 7, 15, 114—119], представленной Э. Макроном 29 марта 2018 г. [7, р. 8].

Вместе с тем не стоит забывать, что учитывающие положения Резолюции страны ЕС не являются монополистами на рынке ИИ. Довольно мощным игроком стал Китай, где стандарты научной этики несколько отличаются от европейских, что хорошо видно на примере экспериментов по генной модификации человека [5]. В Китае нет строгих требований по открытости разработок систем ИИ, а средства выделяются колоссальные. Так, в 2017 г. Поднебесная озвучила планы по инвестированию в данную сферу 60 млрд долларов до 2025 г. Цель — безоговорочное лидерство в области ИИ. Для сравнения: Франция запланировала инвестирование в эту сферу всего 1,5 млрд евро в период с 2018 до 2022 г. [7, р. 8].

Третий риск связан с комплексом социально-экономических проблем, в первую очередь — с безработицей и несправедливым распределением благ. В той же Резолюции в п. 3 подчеркивается, что системы ИИ не должны заменять человека, а только способствовать расширению его возможностей. Правда, это сложно объяснить бизнесу, который руководствуется прагматическими принципами. Поэтому одним из выходов видится возложение дополнительных финансовых обязательств на компании ИТ-индустрии, которые, не создавая полноценных рабочих мест и не неся больших затрат, сегодня зарабатывают больше, чем гиганты традиционной экономики. И иногда возможно, что при массовой потере работы из-за внедрения ИИ система социального обеспечения позволит людям сохранить достойный уровень жизни. Однако более серьезная проблема заключается в том, что не все люди имеют привычку и способности наполнять свободное время созидательной деятельностью, что может привести к дестабилизации общества.

Четвертый риск заключается в дискриминации прав «аналоговых» людей. Это довольно свежая проблема — на наших глазах по вполне объективным причинам формируется новое меньшинство. Дело в том, что многие просто не в состоянии жить в условиях тотальной цифровизации и автоматизации. Учитывая, что стали появляться люди с физиологической аллергией на электромагнитное излучение, возникает вопрос: почему забыли о праве человека на аналоговое существование? Кто будет отстаивать интересы этой группы людей, которая не сможет или не захочет адаптироваться в мире умных машин?

Каждый из указанных рисков в той или иной степени несет угрозу закрепленным в Конституции РФ [1] правам и свободам человека и гражданина. Выход из-под контроля систем ИИ или переход контроля над ними в руки социопатов может привести к нарушению ч. 1 ст. 20; ч. 1 и 2 ст. 23; ч. 1 ст. 41; ч. 1 ст. 45 Конституции РФ. Цифровая безработица ударит по ч. 1 и 3 ст. 37. Четвертый риск затрагивает ч. 2 ст. 19; ч. 1 ст. 24; ч. 1 и 4 ст. 32; ч. 1 ст. 41; ч. 1, 2 и 4 ст. 43; ч. 1 ст. 44; ч. 1 и 2 ст. 45 Основного закона РФ.

Безусловно, нивелирование всех указанных рисков невозможно без правового регулирования. Начало этому процессу положено Резолюцией Европарламента, на основе которой пишутся национальные стратегии развития ИИ. Россия тоже не стоит в стороне от глобальных процессов. Так, распоряжением Правительства РФ от 28.07.2017 г. № 1632-р утверждена программа «Цифровая экономика Российской Федерации» на 2017—2024 гг. (далее — Программа) [2], которая предполагает в числе прочего создание правовых основ функционирования этой сферы. Однако на примере данного документа можно заметить, что на стратегическом уровне разработка и внедрение систем ИИ и формирование необходимой для этого нормативной базы несколько рассинхронизировано. В частности, мероприятие 3.3.6 Программы, предусматривающее создание системы мер финансового стимулирования и механизмов государственно-частного партнерства в сфере квантовых вычислений, ИИ, робототехники и др., запланировано на IV квартал 2018 г. В то же время мероприятие 1.8.1 по созданию благоприятных условий для решения правовых вопросов, связанных с использованием робототехники, инструментов ИИ, запланировано на II квартал 2019 г. Подчеркну: в данном пункте предполагается не создание более или менее всеохватывающей нормативной базы в 2019 г., а только формирование условий для ее появления. Таким образом, согласно Программе разработка и внедрение систем ИИ должны предшествовать нормативному регулированию данной сферы, что, учитывая более высокую скорость развития технологий по сравнению со скоростью совершенствования законодательства, может привести к неблагоприятным последствиям.

Подытоживая сказанное, отмечу, что мы наблюдаем кардинальное изменение коммуникативной среды, что неизбежно влечет изменение правовой коммуникации, а значит, если принять точку зрения А.В. Полякова, и всей правовой системы [6, с. 10]. Таким образом, вероятнее всего, назрела необходимость в новом цифровом кодексе, который бы регулировал правоотношения не только в сфере разработки систем искусственного интеллекта, но и во всех сферах, связанных с пере-

ходом к иному типу социального взаимодействия. Возможно, мы стоим на пороге появления новых субъектов (не объектов) правовой коммуникации — квазиразумных машин.

Вполне допускаю, что эти вызовы потребует кардинальной перестройки всего права, так как, например, кодекс, регламентирующий поведение ИИ, должен быть понятен не только людям, но и машинам. То есть возникнет новый вид документа — синтез свода нормативно-правовых актов и машинных протоколов. Но чтобы перевести нормативно-правовой акт в понятную машине форму, нужно, чтобы он не содержал в себе противоречий, мог быть легко переведен на язык компьютерной логики. Это повлечет за собой необходимость исключить из нормативно-правовых актов все двусмысленности и недосказанности, благодаря которым обеспечено работой огромное число юристов — от законодателей до адвокатов и судей. В итоге некий цифровой кодекс станет зародышем совершенно новой правовой системы.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г., с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, 30.12.2008 № 7-ФКЗ, 05.02.2014 № 2-ФКЗ, 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. *Об утверждении* программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 г. № 1632-р // Собрание законодательства РФ. 2017. № 32. Ст. 5138.

3. *European Parliament resolution of 16.02.2017 №P8_TA (2017) 0051 with recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics (2015/2103(INL))* // European Parliament [website]. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0051+0+DOC+XML+V0//EN> (дата обращения: 29.11.2018).

4. *Кант И.* Основоположения метафизики нравов // Сочинения : в 8 т. Т. 4. М. : ЧОРО, 1994. С. 153—246.

5. *ГМО-дету.* Сделаны в Китае // Crdk.ru : [сайт]. URL: <https://chrdrk.ru/tech/gmo-kids-born-in-china> (дата обращения: 29.11.2018).

6. Поляков А. В. Коммуникативная теория права // Коммуникативное правопонимание : избранные труды. СПб. : Алеф-Пресс, 2014.

7. Fischer S.-C. China's Rise as a New AI Superpower // ETH Globe. 2018. № 2. P. 8—9.

8. Villani C., Schoenauer M., Bonnet Y. et al. For a Meaningful Artificial Intelligence: Towards a French and European Strategy. P., 2018. URL: https://www.aiforhumanity.fr/pdfs/MissionVillani_Report_ENG-VF.pdf (дата обращения: 29.11.2018).

Об авторе

Балановский Валентин Валентинович, канд. филос. наук, ст. науч. сотр. Балтийского федерального университета им. И. Канта.

E-mail: v.v. balanovskiy@ya. ru

Данное исследование было поддержано из средств субсидии, выделенной на реализацию Программы повышения конкурентоспособности БФУ им. И. Канта.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И ИХ ОТРАСЛЕВАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ

УДК 343.359.2

О. А. Цирит

К вопросу о конституционной обязанности по уплате налогов

Поднимаются некоторые проблемы освобождения от уголовной ответственности за совершение налоговых преступлений в соответствии со ст. 76.1 УК РФ. Отмечается нелогичность присутствия ст. 199.2 УК РФ в ч. 2 ст. 76.1 УК РФ. Также предлагается убрать кратность из ч. 2 ст. 76.1 УК РФ, что сделает применение данной нормы доступным для всех категорий предпринимателей.

Ключевые слова: налоговые преступления, освобождение от уголовной ответственности, сумма денежного возмещения, крупный размер неуплаченных налогов.

Author raises some of the problems of exemption from criminal liability for tax crimes in accordance with Art.76.1 of the Criminal Code of the Russian Federation. The article notes the illogical presence of Art. 199.2 of the Criminal Code in Part 2 of Art. 76.1 of the Criminal Code. It is also proposed to remove the

© Цирит О. А., 2019

multiplicity from Part 2 of Art. 76.1 of the Criminal Code, which will make the application of this provision available to all categories of entrepreneurs.

Key words: tax crimes, exemption from criminal liability, amount of monetary compensation, large amount of unpaid taxes.

Статья 57 Конституции РФ гласит, что каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Таким образом, обязанность по уплате налогов является главной конституционной обязанностью налогоплательщиков. Однако, по данным Судебного департамента РФ, за преступления в сфере экономической деятельности (гл. 22 УК РФ) в прошлом году осудили 5358 человек [9]. В данной статье поднимаются некоторые проблемные вопросы, связанные с привлечением к уголовной ответственности за неуплату налогов.

Поскольку опасность налоговых преступлений заключается в экономическом ущербе, то для финансовой системы любого государства наиболее выгодным будет возмещение причиненного вреда, а не иные меры наказания. Поэтому в первую очередь обратимся к нынешней редакции ст. 76.1 УК РФ, которая предусматривает возможность освобождения от уголовной ответственности за совершение налоговых преступлений в связи с возмещением ущерба, причиненного государству. Она содержит два перечня преступлений, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 76.1 УК РФ. В первом мы можем обнаружить налоговые преступления, предусмотренные ст. 198—199.1 УК, тогда как ст. 199.2 УК «Соккрытие денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться взыскание налогов и (или) сборов» в настоящее время указана во второй части ст. 76.1 УК РФ, что, на наш взгляд, представляется не совсем логичным. Дело в том, что ч. 2 ст. 76.1 УК РФ предлагает более суровые условия для освобождения от уголовной ответственности за совершение там перечисленных преступлений, чем ч. 1 указанной статьи, в то время как составы налоговых преступлений, предусмотренных ст. 198—199.2 УК РФ,

являются схожими по своему содержанию и юридической природе. А. А. Князьков указывает, что не бесспорным выглядит перечень составов, по которым возможно освобождение от ответственности: в частности, законодатель искусственно разъединил группу налоговых преступлений, закрепив действие ч. 1 ст. 76.1 на ст. 198—199.1 УК РФ, а ч. 2 ст. 76.1 — на ст. 199.2 УК РФ [5, с. 32]. Уклонение от уплаты налогов заключается в фактической неуплате уже начисленных платежей в крупном размере. В ст. 199.2 УК РФ в отличие от преступлений, предусмотренных ст. 198—199.1 УК РФ, объективная сторона содержит действия, заключающиеся в сокрытии недоимки, которая образуется в результате неисполнения налогоплательщиком своих обязанностей. Пункт 20 постановления Пленума Верховного суда РФ от 28 декабря 2006 г. № 64 «О практике применения судами уголовного законодательства об ответственности за налоговые преступления» гласит, что сокрытием соответствующих денежных средств и имущества является деяние, направленное на воспрепятствование принудительному взысканию недоимки по налогам и сборам в крупном размере [8]. Думается, что во всех налоговых статьях причиненным ущербом как раз и выступает размер недоимки, не поступившей в бюджет государства. В. В. Власенко отмечает, что нелогично выглядит присутствие ст. 199.2 УК РФ именно в ч. 2 ст. 76.1 УК РФ — при всей юридической и экономической схожести с нормами о налоговых преступлениях, перечисленных в ч. 1 ст. 76.1 УК РФ [4, с. 23]. С нашей точки зрения, вполне обоснованным и целесообразным будет расширить действие ч. 1 ст. 76.1 УК РФ на состав преступления, предусмотренный ст. 199.2 УК РФ.

Федеральным законом от 29.07.2017 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования отношений, связанных с уплатой страховых взносов в государственные внебюджетные фонды» в ст. 199.1 УК РФ было введено примечание, в котором сказано:

Лицо, впервые совершившее преступление, предусмотренное настоящей статьей, освобождается от уголовной ответственности, если этим лицом либо организацией, не исполнившими обязанности налогового агента, полностью перечислены в соответствующий бюджет суммы неисчисленных, неударжанных или неперечисленных налогов и (или) сборов и соответствующих пеней, а также сумма штрафа в размере, определяемом в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации [10].

Несмотря на некоторые различия в текстах ч. 1 ст. 76.1 УК РФ и примечаний к ст. 198, 199, 199.1 УК РФ, смысл этих норм одинаков. Ведь содержание ущерба в ч. 1 ст. 76.1 УК РФ включает в себя недоимки, пени и соответствующие штрафы. Поэтому предлагаем в связи с перемещением ст. 199.2 УК РФ из ч. 2 в ч. 1 ст. 76.1 УК РФ включить в ст. 199.2 УК РФ аналогичное примечание следующего содержания:

Лицо, впервые совершившее преступление, предусмотренное настоящей статьей, освобождается от уголовной ответственности, если этим лицом либо организацией, сокрытие денежных средств либо имущества которой вменяется этому лицу, полностью уплачены суммы недоимки и соответствующих пеней, а также сумма штрафа в размере, определяемом в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации [10].

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 325-ФЗ, вступившим в силу 15 июля 2016 г., ч. 2 ст. 76.1 УК РФ, предусматривающая освобождение от уголовной ответственности по делам о некоторых преступлениях в сфере экономической деятельности, была изменена: в ней снижена сумма денежного возмещения, подлежащего перечислению виновным в федеральный бюджет, с пятикратной до двукратной. Однако и сейчас редакция ст. 76.1 УК РФ в части условий освобождения представляется не вполне обоснованной. Такими условиями являются: по ч. 1 ст. 76.1 УК РФ — полное возмещение ущерба; по ч. 2 ст. 76 УК РФ — возмещение ущерба фактически в трехкратном размере. Представляется, что основанием такой разницы в возмещении должно быть существенное различие по уровню общественной опасности деяний, содержащихся в ч. 1 и 2 ст. 76.1 УК РФ. Но если посмотреть на составы преступлений, перечисленных в ч. 1 и 2 ст. 76.1 УК РФ, то можно

сделать вывод, что оснований для такой дифференциации нет. С нашей точки зрения, выплата фактически трех размеров причиненного ущерба либо полученного дохода — это серьезное препятствие для эффективного применения ч. 2 ст. 76.1 УК РФ, так как для представителей малого и среднего бизнеса это весьма проблематично.

В. В. Власенко отмечает в этой связи, что малый и средний бизнес в нашей стране более нуждаются в охране, чем крупный, так как он весьма распространен и должен составлять основу нашей экономики. Получается, что ч. 2 ст. 76.1 УК РФ направлена, прежде всего, на защиту достаточно крупного бизнеса, что, в свою очередь, не в полной мере соответствует конституционному уголовно-правовому принципу равенства граждан перед законом [1, с. 24]. Н. Егорова указывает, что не все субъекты перечисленных преступлений окажутся способными выполнить условия, предусмотренные ч. 2 ст. 76.1 УК РФ, особенно в части денежного возмещения [3, с. 20]. О. В. Макарова считает, что возникают обоснованные сомнения по поводу желаяния и способности большинства обвиняемых воспользоваться правом на освобождение от уголовной ответственности по ч. 2 ст. 76.1 УК РФ [7, с. 117].

В связи с этим необходимо, на наш взгляд, убрать кратность из ч. 2 ст. 76.1 УК РФ, что сделает применение данной нормы доступным для всех категорий предпринимателей. Кроме того, согласно статистике, в 90 % случаев лица, совершившие различные экономические преступления, осуждались условно [6, с. 3]. Эта цифра говорит о том, что неблагоприятные последствия, которые могут наступить для обвиняемого в случае его осуждения, крайне незначительны, чтобы стимулировать его воспользоваться правом на освобождение от уголовной ответственности по основанию, предусмотренному ст. 76.1 УК РФ. Ему выгодней заплатить штраф даже по обвинительному приговору суда. Снижение законодателем суммы денежного возмещения должно повысить эффективность применения ч. 2 ст. 76.1 УК РФ и увеличить количество денежных средств, поступающих в федеральный бюджет в связи с осво-

бождением от уголовной ответственности. Если государство хочет получать в бюджет значительные суммы денежного возмещения, оно должно сделать более приемлемыми условия освобождения от уголовной ответственности. Аналогичной точки зрения придерживаются И. Т. Казанчев и В. Е. Дворцов, рассуждая об освобождении от уголовной ответственности в соответствии со ст. 76.1 УК РФ за преступления в сфере кадастровой деятельности [4, с. 35]. Некоторые ученые особо выделяют фискальную цель поощрительных норм, предусмотренных ст. 76.1 УК РФ, которая проявляется прежде всего в том, что государство, помимо возвращения в свой бюджет неуплаченных сумм налогов, также пополняет его дополнительными средствами в виде соответствующих пеней и штрафа, установленных Налоговым кодексом РФ, тем самым имея определенный доход [2, с. 23].

Список литературы

1. *Власенко В. В.* К вопросу о повышении эффективности норм, предусматривающих освобождение от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности (ст. 76.1 УК РФ) // Российский судья. 2016. № 11. С. 21—25.
2. *Власенко В. В.* О юридической сущности норм, предусматривающих освобождение от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности // Российская юстиция. 2016. № 3. С. 22—24.
3. *Егорова Н.* Реформа Уголовного кодекса РФ (декабрь 2011 г.): проблемы применения новых норм // Уголовное право. 2012. № 3. С. 18—23.
4. *Казанчев И. Т., Дворцов В. Е.* Проблемы законодательной регламентации освобождения от уголовной ответственности за преступления в сфере кадастровой деятельности // Российская юстиция. 2017. № 4. С. 34—37.
5. *Князьков А. А.* Дискуссионные вопросы регламентации позитивного посткриминального поведения в нормах главы 22 УК РФ // Российский следователь. 2014. № 23. С. 31—34.
6. *Крылов Е. И.* Вновь гуманизация? // ЭЖ-Юрист. 2012. № 7. С. 3—5.

7. Макарова О. В. Освобождение от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности // Журнал российского права. 2015. № 1. С. 111—118.

8. О практике применения судами уголовного законодательства об ответственности за налоговые преступления : постановление Пленума Верховного суда РФ от 28.12.2006 г. № 64 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 20.11.2018).

9. Сводные статистические сведения Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации за 2017 год. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&pg=1/> (дата обращения: 20.11.2018).

10. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 02.08.2019) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об авторе

Цирит Ольга Александровна, канд. юр. наук, доц. Юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта.
E-mail: olga-39@list.ru

УДК 347

А. М. Бакирова

Роль советов старейшин и советов биев в системе правосудия Российской Федерации и Республики Казахстан

Рассматриваются традиционно-правовые институты системы правосудия в Российской Федерации и Республики Казахстан. По-новому дается оценка традиционным регуляторам в развитии судебной системы этих стран. Отмечается необходимость понимания того факта, насколько социально оправданным является процесс внедрения советов

© Бакирова А. М., 2019

старейшин и советов биев в современную правовую систему. Анализируются причины возрождения совета биев в Казахстане, этапы исторического развития советов старейшин и биев, взаимоотношения данных органов с другими институтами власти.

Ключевые слова: обычное право, бий, социальное старшинство, имперские суды.

The article discusses traditional legal institutions of the justice system in the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan. There is given a new assessment in respect to the traditional regulators in the development of the judicial system of the stated countries. The aim of the article is to provide an understanding of the fact how socially justified is the process of the introduction of the council of elders and biys in Kazakhstan as well as how the introduction of such practice might contribute to the improvement of the present state law. The article discusses reasons of the revival of the council of biys in Kazakhstan, stages of the historical development of the council of elders and biys, relationship of these bodies with other institutions of power.

Key words: customary law, biy, social seniority, imperial courts.

Влияние старейшин и биев определялось как многочисленностью и силой, так и древностью происхождения и старшинством возглавляемых ими родов. Старейшины и бии пользовались некоторыми особыми правами: в пределах подвластных полномочий им принадлежала судебная и административная власть. Эта власть придавала старейшинам и биям определенный политический вес, который выражался в том, что они наряду с ханами и султанами участвовали в решении общегосударственных дел. На территориях Дагестана и Казахстана, когда там еще не было государственных институтов и как такового централизованного права, традиционное общество обходилось без правоохранительных органов, исправи-

тельных учреждений и судов. Особую роль играло влияние старейшин и биев как социальных регуляторов на молодежь. Эта социальная норма сохраняется и в наше время.

Дагестан и Казахстан относятся к обществам средней модернизации, где есть и традиция, и централизованный закон. Традиционные институты в этих странах являются важным дополнительным механизмом регулирования социальной жизни и управления. На наш взгляд, Дагестан можно назвать более традиционным обществом, нежели Казахстан, который представлен в данном исследовании западным регионом, где традиции играют значительную роль. В Казахстане государство с внедрением Совета биев уповает на то, что данный традиционный регулятор, исполняя функции медиатора, суда, будет способствовать спаду социального напряжения в регионе.

Старейшины (бии) выполняли стабилизирующую роль в социальной культуре Дагестана и Казахстана. Многие исследователи называют старейшин (биев) представителями «социального старшинства», которые должны были обладать индивидуальными достоинствами — мудростью, мужеством, хорошей репутацией, честностью; не всегда они имели «биологическое» старшинство, но всегда были авторитетными в своем роду, социально активными и, как правило, далеко не бедными. В казахской степи, несмотря на огромный авторитет чингизидов, биями могли стать и простые степняки, выходцы из народа.

Совет старейшин в Дагестане всегда принимал важные общественные решения и обычно его составляли представители народного собрания. В Казахстане издревле бии осуществляли правосудие, принимая важнейшие правовые решения. Институты, аналогичные советам старейшин (биям), известны с Античности — о «совете благодумных старейшин» писал еще Гомер в Илиаде [1, с. 506]. К мнению старейшин и решениям биев прислушивались участники народных собраний, на которых принимались социально значимые решения. Эти решения передавались на рассмотрение старейшин, и после их «экспертизы» они становились легитимными и обязательными для всех.

Важнейшие решения совета старейшин в Дагестане документировались. В Казахстане, в связи с кочевым образом жизни населения, документация не велась, но устно передавались решения биев, которые «адаптировались» в степи, принимали устойчивую форму и, по сути, становились судебными прецедентами. Совет старейшин, как и суд биев, мог обсуждать самые разные дела — от морального порицания провинившегося человека до вопросов войны и мира; очень часто решались вопросы раздела пастбищ, тяжбы по угону скота; принимались законы и постановления, решения о разделе земли и порядке пользования природными ресурсами.

В Дагестане в последние годы при главе республики образованы многочисленные советы старейшин. Можно много спорить по вопросу, стали ли эти советы реально работающими самостоятельными структурами, способными влиять на решения власти и людей, однако на одном из заседаний Совета старейшин при Президенте Республики Дагестан, которое прошло 12 мая 2011 г., рассматривались глобальные вопросы: о стратегии экономического и социального развития Республики Дагестан, о мерах по противодействию политическому экстремизму и укреплению межнациональных отношений. На наш взгляд, круг рассматриваемых и обсуждаемых вопросов достаточно важен и актуален для данного региона Российской Федерации.

Совет старейшин, имеющий давние традиции, получил официальный статус 12 апреля 2016 г., когда указом Президента Республики Дагестан было принято Положение о Совете старейшин при главе Республики Дагестан [1]. Он стал совещательным и консультативным органом, образованным для участия старейшин в решении наиболее важных проблем общественно-политической жизни республики. В Положении определены задачи Совета старейшин, его компетенция. В основном в компетенцию этого органа входит решение общественных вопросов во взаимодействии с исполнительной ветвью власти. Законодательно закреплён состав Совета ста-

рейшин, который, главным образом, состоит из наиболее авторитетных и уважаемых деятелей республики.

Совет старейшин, в отличие от суда биев, является консультативно-совещательным органом при главе государства, то есть входит в исполнительную ветвь власти. В круге его обязанностей — обсуждение наиболее важных проблем общественно-политической жизни, внесение соответствующих предложений главе Дагестана, информирование населения об основных направлениях политики, проводимой в республике, пропаганда и разъяснение ее целей и задач, осуществление взаимодействия с общественными объединениями. Состав Совета старейшин утверждается Президентом Республики Дагестан, работа данного органа строится на общественных началах. Совет имеет свою структуру, состоящую из его членов и возглавляемую председателем, который избирается открытым голосованием. Члены Совета имеют право принимать участие в работе органов исполнительной власти Республики Дагестан, органов местного самоуправления при рассмотрении ими вопросов, связанных с возложенными на Совет задачами. Совет старейшин для решения возложенных на него задач в пределах своей компетенции вправе: запрашивать и получать в установленном порядке необходимую информацию от органов исполнительной власти, общественных объединений, научных и иных организаций республики; приглашать на свои заседания и иные мероприятия представителей органов исполнительной власти, общественных объединений и средств массовой информации; проводить совещания и другие мероприятия.

Работа Совета строится на основе планов, в которых определяется, кто из старейшин будет заниматься тем или иным вопросом, какие вопросы готовить для обсуждения на заседаниях Совета и т. д. Учитывая, что Дагестан — это преимущественно аграрная республика, Совет старейшин помогает в урегулировании многих конфликтных ситуаций, в том числе возникающих земельных споров. Однако на практике Совет

старейшин — не только консультативно-совещательный орган исполнительной власти, он участвует и в рассмотрении дел, связанных с правосудием.

Существует ряд дел, относящихся к сфере правосудия, которые рассматривает Совет старейшин. Например, умыкание невест. Несмотря на то что сегодня традиционная кража невесты приравнивается к похищению человека, а виновные несут наказание вплоть до уголовной ответственности, количество краж в Дагестане не уменьшается. Обычай похищения невесты не смогли ликвидировать даже в советское время, несмотря на всю мощь идеологии и правоохранительной системы. Зачастую на практике Совет старейшин разрешает связанные с кражей невест дела, которые могут привести к негативным последствиям, и здесь Совет выступает органом, предупреждающим дальнейшие правонарушения.

В одном из случаев группа молодых людей похитила девушку, насильно усадив ее в машину, а потом попытались скрыться от погони, устроенной родственниками похищенной, и попала в аварию, в результате которой погибли все участники и похищенная. Это, в свою очередь, стало поводом для кровной мести [9]. В данном случае Совет старейшин предотвратил дальнейшие правонарушения, не допустив вражды. Совет старейшин в борьбе с умыканием, пытаясь урегулировать разногласия между родственниками похищенных и похитителей, принимает на себя функции судебного органа.

Известны случаи, когда в Совет старейшин обращались за разрешением ситуаций, связанных с вопросами корпоративного права. Среди родственников — владельцев акций предприятия возникли споры по распределению прибыли, и Совет старейшин помог разрешить данную ситуацию без обращения в суд [9]. Поэтому мнения критиков о том, что Совет старейшин в основном разрешает споры об умыкании невест и о браках до седьмого колена, не совсем верны.

В Зольском районе Кабардино-Балкарской Республики Совет старейшин практически применил меру наказания — административное выдворение. Поводом послужила ситуация, когда сын и его супруга, приверженцы ортодоксального исла-

ма, до полусмерти избили отца, когда тот в очередной раз выпил. Совет старейшин принял решение об изгнании из села сына с супругой.

В указанных ситуациях, на наш взгляд, советы старейшин выходили за рамки осуществления функций консультативно-совещательного органа и, пользуясь своим авторитетом среди населения, становились органами, осуществляющим правосудие.

Исторически суд биев¹ — один из древнейших институтов казахского обычного права, который разбирал уголовные и гражданские дела и был народным органом правосудия. История его появления до сих пор до конца не изучена ни историками, ни правоведами. В историографии Казахстана появление суда биев отмечается задолго до присоединения казахских территорий к Российской империи. Что немаловажно, каких-либо специальных органов, осуществляющих исполнение решений суда биев, в казахской степи не существовало. Суд биев составляли наиболее авторитетные члены рода, решения которых беспрекословно выполнялись, и не было необходимости создавать специальный орган для исполнительного производства. Значение данного органа было настолько велико, что проводимые Россией судебно-административные реформы у степняков не получали должной реализации. Новые судебные органы воспринимались в казахской степи как чужеродные и навязанные извне. В итоге суд биев просуществовал вплоть до 1920 г.

До начала XX в. в Казахстане существовала бинарная судебная система: общеимперские судебные органы и суд биев. Проводимые на протяжении XIX в. реформы не привели к необходимому результату: казахи обращались в официальные суды достаточно редко, и значительная часть судебных споров

¹ В правоведении используются такие термины, как «суд биев», «совет биев». Содержательного разграничения в данных дефинициях, представленных в трудах ученых казахстанской школы права, не наблюдается, поэтому применение этих терминов в данном исследовании носит равнозначный характер.

и тяжб разбиралась судом биев². Уникальность этого суда состояла в его народности, простоте, отсутствии волокиты. Суд биев был популярен не только среди казахского населения, но и других народов, зачастую в него обращались русские жители приграничных территорий и даже представители царского правительства. В своей работе Т. М. Культелеев [5] отмечал, что в дореволюционном Казахстане суд биев являлся органом классового господства феодалов, осуществляющим функцию подавления сопротивления трудящихся масс казахов³. Г. Загряжский в своем исследовании писал, что би́и отличались умом и безукоризненной нравственностью, большим опытом судопроизводства и знанием обычаев [2]. Поэтому стать бием было почетно, и не все соплеменники могли обладать определенными способностями и качествами, чтобы осуществлять правосудие, ведь принятые решения оценивал сам народ и время, которое определяло жизнеспособность того или иного решения. Уложение «Жеті жарғы»⁴ состояло из норм,

² Помимо реформ Игельстрема, в 1844 г. было утверждено «Положение об управлении Оренбургскими киргизами». В соответствии с данным Положением все дела изымались из производства суда биев и передавались в ведение общеимперского суда. Были приняты также Временные положения по управлению Сыр-Дарьинской и Семиреченской областями (1867) и по управлению в степных областях (1868).

³ На наш взгляд, такая оценка обусловлена тем, что Т.М. Культелеев написал свою работу в советский период, где суд биев рассматривался с точки зрения идеологического подхода — как дореволюционный институт права, преследующий интересы господствующего класса.

⁴ «Жеті жарғы» («Семь уложений») — законодательный памятник. Творцом «Жеті жарғы» принято считать хана Тауке. По одной версии, он собрал для совета трех биев — Толе би, Казбек би, Айтеке би — и, обсудив с ними случившиеся между казахами частые ссоры, составил и утвердил некоторые законоположения. По другой версии, Тауке-хан собрал в урочище Куль-Тобе семь биев, и они соединили старые обычаи ханов Касыма и Есима в новые обычаи, названные «Жеті жарғы». Создание этого документа относится к последней четверти XVII столетия.

проверявшихся временем, а решения, не пользующиеся популярностью, изживались⁵. Как писал Л. Баллюзек, «бий есть живая летопись народа, юрист или законовед его» [6].

Семнадцатого августа 2018 г. в Жаналинском районе Западно-Казахстанской области Республики Казахстан был возрожден институт биев. Если применить метод сравнительного правоведения, то можно отметить, что этот институт в XXI в. заимствует многие элементы Временных положений 1867 и 1868 гг.

В Положениях 1867 и 1868 гг. устанавливались три инстанции суда биев: 1) единоличный бийский суд, рассматривающий дела с иском на сумму не свыше 300 рублей и при этом окончательно — до 30 рублей (по Положению 1867 г. — до 100 рублей); 2) волостной суд биев, решающий дела независимо от суммы иска, окончательно — до 500 рублей; одновременно он выступал судом второй инстанции по делам, решенным отдельными биями; 3) чрезвычайный съезд биев, которому были подсудны дела, возникающие между несколькими волостями одного уезда. Чрезвычайные съезды созывались по мере надобности по распоряжению уездного начальника; они же являлись второй инстанцией для дел, решенных волостными съездами биев.

Сегодняшний суд биев носит название Совет биев и состоит из пяти аксакалов. Орган создан в соответствии с программой «7 камней правосудия» [12], где отражены основные современные проблемы казахстанской судебной системы: неполная удовлетворенность качеством судебного производства; несоответствие судей запросам общества; недостаточный авторитет судебного решения; непризнание судопроизводства

⁵ Бий, принимая решение, не руководствовался какими-либо нормативно-правовыми актами, а ум, красноречие, знание обычаев и законов степи становились основой при разрешении уголовных или имущественных дел, поэтому ответственность бия за принятое решение, которое послужит в дальнейшем ориентиром при рассмотрении аналогичных дел, была очень высокой.

скорым и правым. Данные оценки говорят о том, что кризис судебной системы в современном Казахстане налицо. Созданный Совет биев, прежде всего, призван снять социальное напряжение, разгрузить современные суды, упростить судебную систему.

Прототипом «Мінсіз судьи»⁶ стал образ бия в казахском кочевом обществе. Характеристики безупречного судьи в проекте программы «7 камней правосудия» описаны следующим образом: его поведение и внешний облик внушают уважение к судебной власти, он компетентно разбирается в жизненных ситуациях, профессионал с высокими нравственными и этическими качествами, владеет психологическими приемами общения с участниками процесса, внушает уверенность в справедливости и гуманности вынесенного им судебного решения. С уверенностью можно заявить, что данные характеристики отражают качества биев, которые с незапамятных времен осуществляли правосудие в казахской степи. Разработчики программы, воспользовавшись историческими сведениями, включили все качества, характеризующие бия, в требования к современному отправителю правосудия.

В стратегической статье «Взгляд в будущее: Рухани жаңғыру» [7] глава Республики Казахстан назвал Совет биев национальным достоянием и призвал к его массовой пропаганде среди населения. Совет биев кочевого казахского народа, его авторитет и статус — как достояние национальной истории — является предметом исследования ученых. Возрождение Совета биев станет одним из самых эффективных способов разрешения споров и мелких взаимных претензий между людьми, это важный шаг для решения вопросов национального воспитания, поведения, укрепления и пропаганды родственных и семейных ценностей.

Как отметила председатель Бокейординского районного суда Западно-Казахстанской области Республики Казахстан Г. Сагитова, возрождение Совета биев — это одно из направ-

⁶ С казахского переводится как *безупречный, безукоризненный, идеальный*.

лений «7 камней правосудия», включающее примирение до суда и в суде, особо подчеркнув важность и значимость Совета в обществе и его влияние на воспитание подрастающего поколения. Непрофессиональные медиаторы Бисенского сельского округа Западно-Казахстанской области также поддержали инициативу Верховного суда о создании Совета биев, отметив, что данный институт будет способствовать снижению конфликтности среди населения округа.

На наш взгляд, таким непревзойденным способностям биев, как умение вникнуть в суть проблемы, выслушать обе стороны и найти для каждой из них мудрые правильные слова, мог бы позавидовать любой современный судья. Философские воззрения биев были основаны на глубоких религиозных знаниях, умении различать правильное и неправильное, хорошее и плохое в помыслах, мотивах и поступках человека. Находить истину и мирить людей — особое искусство, и некоторые бии, имена которых известны и сегодня, оставили потомкам блестящие примеры того, как это нужно делать. Если такие люди появятся сегодня в советах биев, то в нашем обществе многое может измениться в лучшую сторону. Настоящие, профессиональные бии могли бы стимулировать те изменения общественного сознания и менталитета, о которых сейчас так много говорят. Они могли бы возродить принципы нравственности и порядочности, на основе которых появится особый — не правовой, а морально-нравственный — уровень рассмотрения спорных вопросов, чего сейчас часто не хватает.

Большая часть споров сегодня не требует обращения в суд, но даже по незначительным спорам люди вовлекаются в судебные тяжбы и несут расходы, это дорого обходится и государству. При этом в развитых странах 80—90% споров завершаются примирением в структурах, аналогом которых является институт совета биев. Обращение граждан в эти советы станет одним из эффективных способов альтернативного урегулирования споров.

Примером стало уже первое дело: истица — индивидуальный предприниматель — обратилась в Бокейординский районный суд Западно-Казахстанской области Республики Казахстан с

исковым заявлением о взыскании суммы долга с физических лиц. Судья Ш. предложила истице обратиться в Совет биев и при этом разъяснила возможность урегулирования спора при содействии Совета биев по Сайхинскому сельскому округу Западно-Казахстанской области. На заседании Совета биев Сайхинского сельского округа стороны пришли к взаимному соглашению, а от истицы в суд поступили заявления о возврате поданных ею заявлений в связи урегулированием конфликта при содействии Совета биев. Суд на основании п. 9 ч. 1 ст. 152 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан определил возратить исковые заявления истицы [10].

Обычаи и традиции играют важную роль в регулировании общественных отношений в Дагестане, но при принятии нормативно-правовых актов они учитываются недостаточно. Современными российскими исследователями отмечается, что традиционные системы права и сегодня сохраняют мощный регулятивный потенциал, проявляющий себя часто наряду, а иногда в противовес государственным нормативно-правовым актам. В связи с этим наиболее эффективные и соответствующие требованиям современного правового пространства России социальные регуляторы могут быть закреплены в нормативно-правовых актах Республики Дагестан. Законодательство субъекта РФ должно не копировать федеральное, а приниматься с учетом региональных особенностей, традиций и обычаев народов и соответствовать их менталитету. Задачу по созданию законодательства Республики Дагестан, учитывающего историко-традиционные регуляторы общественной жизни ее населения, не решить без научно-исследовательского юридического обеспечения, поскольку в современных условиях развития российской государственности и правовой системы нельзя допускать противоречий в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Федерации [8].

В типично западном понимании институтами гражданского общества являются именно независимые неправительственные и некоммерческие организации. Однако, учитывая схожесть традиционных устоев Дагестана и Казахстана, можно отметить, что советы старейшин и советы биев — это формы институтов гражданского общества.

В Дагестане и Казахстане советы старейшин и биев могут решать многие проблемы без вмешательства государства, иногда оно само обращается к этим органам за помощью. Таким образом, традиционные институты становятся существенным элементом гражданского общества.

Дагестан сегодня — динамично развивающееся общество, способное к модернизации. Огромную роль здесь играют не только религиозные институты, но и традиционные, которые возникли еще задолго до появления мусульманской религии.

В казахской степи, как отмечал академик С. Зиманов, конечной целью правосудия биев, по господствовавшей идеологии средневекового кочевого общества казахов, было примирение сторон, участвующих в суде, как бы ни были сложны и обострены их взаимоотношения [3]. Такие прецедентные начала казахского обычного права не только решали споры, но и обеспечивали социальное единство сообщества. А в целом способствовали существованию самого Казахского ханства на столь обширном пространстве. Ученые высказывают мнение, о том, что в истории казахской государственности правосудие биев сыграло такую же роль, как, скажем, римское право для западной культуры и современного права [4]. Человечество всегда выживало в сложнейших условиях собственного несовершенства; по мере становления общественных отношений, развития государства мягче становились и законы. Сформированная в плоскости Новой истории, казахстанская судебно-правовая система сегодня во многом заимствована, стандартизирована, интегрирована в мировую правовую систему, но при этом старается гармонизировать национальные ценности. Среди них, к примеру, деятельность советов биев, которые, осуществляя судебно-правовую и административно-управленческую функции, решая споры и тяжбы, выступают своего рода составляющей уникального национального кода.

Список литературы

1. *Все шедевры* мировой литературы в кратком изложении. Сюжеты и характеры // Зарубежная литература древних эпох, Средневековья и Возрождения / ред. и сост. В. И. Новиков. М. : Олимп ; АСТ, 1997.

2. *Загряжский Г.* Юридический обычай киргиз // *Материалы для статистики Туркестанского края.* 1876. Вып. 4. С. 93.
3. *Зиманов С. З.* Казахский суд биев — уникальная судебная система. Алматы : Атамұра, 2008.
4. *Мами К. А.* Суд биев — аккумулятор для национального кода // *Казахстанская правда.* 2017. С. 1.
5. *Культелев Т. М.* Уголовное обычное право казахов. Алма-Ата : Изд-во АН КазССР, 1955.
6. *Балюзек Л.* Народные обычаи, имевшие, а отчасти и ныне имеющие в Малой киргизской орде силу закона // *Записи Оренбургского отд. ИРГО.* 1871. Вып. 2. С. 28—34.
7. *Назарбаев Н.* Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания. URL: www.akorda.kz (дата обращения: 17.10.2018).
8. *Научная библиотека диссертаций и авторефератов.* URL: <http://www.dissercat.com/content/obychai-i-traditsii-v-pravovoi-sisteme-respubliki-dagestan> (дата обращения: 17.10.2018).
9. *Нефляшева Н.* О советах старейшин на Северном Кавказе // *Северный Кавказ сквозь столетия : [блог].* URL: www.kavkaz-uzel.eu (дата обращения: 17.10.2018).
10. *Советы биев разрешали два спора.* URL: zko-manager (дата обращения: 07.09.2018).
11. *Положение о совете старейшин при главе Республики Дагестан от 12 апреля 2016 г. № 32* [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. *Проект «7 камней правосудия».* URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/7-kamney-sistemyi-asanov-vyiskazalsya-dalneyshey-rabote-336239/ Tengrinews.Kz (дата обращения: 17.10.2018).

Об авторе

Бакирова Айгуль Муратовна, асп. кафедры истории государства и права Российского университета дружбы народов.
E-mail: aigulya_2050@mail.ru

СОДЕРЖАНИЕ

Теоретические и историко-правовые исследования проблем конституционного развития

<i>Луковская Д. И., Ломакина И. Б.</i> Идея конституционализма в ее исторической эволюции	5
<i>Поляков А. В.</i> Конституция России, традиционные ценности и основной принцип права	13
<i>Иванников И. А.</i> Национально-территориальное устройство в Конституциях РСФСР (негативный опыт конституционного развития)	23
<i>Ефремова Н. Н.</i> Конституционные основы судебной власти в Российской Федерации как фактор прогресса отечественной организации правосудия	29
<i>Заячковский О. А.</i> Конституционные принципы местного самоуправления и их реализация	35
<i>Балаклеец И. И.</i> Конституционные ценности в правосознании современной молодежи	41
<i>Кузнецова Е. Н.</i> Основные государственные законы Российской империи 23 апреля 1906 года и Конституция РСФСР 1918 года в контексте правовых ценностей	49
<i>Гаврилов С. О.</i> Нормативные основания деятельности территориальных адвокатских объединений в 1920 — начале 1930-х годов... 57	
<i>Перебинос Ю. А.</i> Местные исполнительные комитеты Советов как конституционные органы власти в политической системе в 1930-е годы (на материалах Европейского Севера России)	64
<i>Кузнецова Е. В.</i> Обеспечение доступности правосудия как функция мировой юстиции: теоретические и конституционно-правовые аспекты	73

Конституционная динамика общественных отношений

- Герасимова Е. В.* Эволютивное толкование Конституции Российской Федерации в практике Конституционного суда РФ..... 82
- Гаврилова А. В.* Феномен «иностранный агента» на постсоветском пространстве..... 90
- Саленко А. В.* Свобода мирных собраний в СССР: советский опыт и его значение для современной Российской Федерации..... 103
- Ландау И. Л.* Уставная юстиция на защите основных конституционных прав и свобод человека и гражданина (на примере Калининградской области)..... 115
- Куликов А. В.* Развитие конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации..... 121
- Кузнецов А. В.* Сравнительная характеристика процедуры рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации и судах общей юрисдикции..... 130

Конституция и конституционализм в международно-правовых и сравнительно-правовых исследованиях

- Ефремова В. В.* Вопрос об универсальности культурных ценностей в современных условиях межкультурного диалога Востока и Запада..... 142
- Василевский А. В.* Соотношение решений ЕЭК с системой национального законодательства государств — членов ЕАЭС..... 147
- Серегин А. В.* Конституционные ценности современных славыанских государств: теоретико-правовой аспект 156
- Городилов А. А.* О нарушениях конституционных прав и свобод жителей Калининградской области в связи с ее геополитическим положением 167
- Курносенко Р. А.* Конституционное развитие Турции в XXI веке ... 176

**Частное право, социально-правовые
и информационные процессы в конституционном измерении**

<i>Александрова А. В.</i> Социальные права в российском конституционном праве: преемственность и новации	185
<i>Казакова Г. В.</i> Свобода труда: проблемы реализации в вузе	193
<i>Карпович А. Г.</i> Конституционное обеспечение самостоятельной занятости в Республике Беларусь	202
<i>Балановский В. В.</i> Права и свободы человека и гражданина в контексте развития и внедрения систем искусственного интеллекта	209

**Конституционные основы юридической ответственности
и их отраслевая реализация**

<i>Цирит О. А.</i> К вопросу о конституционной обязанности по уплате налогов	218
<i>Бакирова А. М.</i> Роль советов старейшин и советов биев в системе правосудия Российской Федерации и Республики Казахстан	224

CONTENS

Studies in the Theory and History of Constitutional Development

<i>Lukovskaya D., Lomakina I.</i> The Idea of Constitutionalism in its Historical Evolution	5
<i>Polyakov A.</i> The Constitution of Russia, Traditional Values and the Basic Principle of Law	13
<i>Ivannikov I.</i> National-Territorial Structure in the Constitutions of the RSFSR (Negative Experience of Constitutional Development)	23
<i>Efremova N.</i> Constitutional Bases of Judicial Power in the Russian Federation as a Factor of Progress of the Domestic Organization of Justice	29
<i>Zayachkovsky O.</i> Constitutional Principles of Local Government and Their Implementation	35
<i>Balagleets I.</i> Constitutional Values in the Legal Conscience of Modern Youth	41
<i>Kuznetsova E.</i> Basic State Laws of the Russian Empire on April 23, 1906 and the Constitution RSFSR 1918 in the Context of Legal Values	49
<i>Gavrilov. S.</i> The Normative Basis of the Territorial Bar Associations Activity in the 1920s — Early 1930s	57
<i>Perebinos U.</i> Local Executive Committees of the Soviets as Constitutional Authorities in the Political System in the 1930-s (on Materials of the European North of Russia)	64
<i>Kuznetsova E.</i> Ensuring Access to Justice as a Function of Justice of the Peace: Theoretical and Constitutional Aspects	73

The Constitutional Dynamics of Public Relations

<i>Gerasimova E.</i> Evolutive Interpretation of the Constitution of Russian Federation according to the Constitutional Court of Russian Federation Case-Law	82
<i>Gavrilova A.</i> The Phenomenon of “Foreign Agent” in the Former Soviet Union	90
<i>Salenko A.</i> The Freedom of Peaceful Assembly in the USSR: Soviet Experience and its Impact on the Modern Russian Federation.....	103
<i>Landau I.</i> Charter Justice for the Protection of Basic Constitutional Rights and Freedoms of Man and Citizen (on the Example of Kaliningrad Region).....	115
<i>Kulikov A.</i> Development of Constitutional Justice in the Subjects of the Russian Federation	121
<i>Kuznetsov A.</i> Comparative Characteristic of the Procedure of Hearing of Cases About Contest of Regulations in the Constitutional (Authorized) Courts of Territorial Subjects of the Russian Federation and Courts of Law.....	130

Constitution and Constitutionalism in International and Comparative Legal Studies

<i>Efremova V.</i> The Question About Universality of Cultural Values in Modern Conditions of Intercultural Dialogue of the East and West	142
<i>Vasilevsky A.</i> The Ratio of the Decisions of the EEC with the National Legislation of the Member States of the EAEU	147
<i>Seregin A.</i> Constitutional Values of Modern Slavic States: Theoretical and Legal Aspect	156
<i>Gorodilov A.</i> On Violations of Constitutional Rights and Freedoms of the Inhabitants of the Kaliningrad Region In Connection with the Geopolitical Situation of the Region of Russia	167
<i>Kurnosenko R.</i> Constitutional Development of Turkey in the XXI Century.....	176

**Private Law, Social Law's and Information Processes
in Constitutional Dimension**

<i>Aleksandrova A.</i> Social Rights in Russian Constitutional Law: Continuity and Novation.....	185
<i>Kazakova G.</i> Freedom of Work: Problems of Implementation at the University.....	193
<i>Karpovich A.</i> Constitutional Maintenance of Independent Employment in the Republic of Belarus.....	202
<i>Balanovskiy V.</i> Human and Civil Rights and Freedoms in the Context of the Development and Implementation of Artificial Intelligence Systems	209

**The Constitutional Foundations of Legal Responsibility
and Their Implementation in Areas of Law**

<i>Tsirit O.</i> On the Issue of the Constitutional Obligation to Pay Taxes.....	218
<i>Bakirova A.</i> The Role of the Councils of Elders and the Biy's Councils in the Justice System of the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan.....	224